МЕ
т.I 60
Ш86
Шрейдер Г.И.
Наше городское
обш. управле
Спб, 1902

107

Зал II
Шкафъ 12
Полка 5 № 66.

Г. И. ШРЕЙДЕРЪ.

Шкафъ 60.
Полка 4.
№ 20.

НАШЕ ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ЭТЮДЫ, ОЧЕРКИ и ЗАМѢТКИ.

ТОМЪ I.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Паровая Скоропечатня «ВОСТОКЪ» (М. М. Гутзацъ), Шпалерная, 26.
1902.

ME
60
Ш86

4500

Г. И. ШРЕЙДЕРЪ.

НАШЕ ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ЭТЮДЫ, ОЧЕРКИ И ЗАМѢТКИ.

Томъ I.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Паровая Скоропечатня «Востокъ» М. М. Гутзацъ. Шпалерная, 26.
1902.

2-2 экз.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
564817

СОДЕРЖАНІЕ.

	стр.
Отъ автора	V
1) Городское хозяйство (вмѣсто введенія)	1
2) О муниципальныхъ итогахъ прошлаго	6
3) Старое и новое	10
4) Канцеляризмъ и волокита	34
5) Основы современнаго городского управленія	58
6) О городскихъ выборахъ	80
7) Избиратели и гласные	86
8) О городскихъ управахъ	97
9) Дума и управа	105
10) Борьба за гегемонію	116
11) Абсентеизмъ гласныхъ, его значеніе и причины	123
12) Количественная сторона вопроса о думскомъ составѣ	154
13) Городскіе бюджеты и дефициты	175
14) Санитарно-медицинскія заботы городскихъ управленій.	188
15) Переоцѣнка Петербурга	194
16) Городская отчетность и контроль	199
17) Вопросы труда въ городскомъ хозяйствѣ	214
18) Англо-русскія муниципальныя параллели	237
19) Иноземные образцы и наше городское управленіе	255
20) Судьи въ собственномъ дѣлѣ	259
21) Администрація и городское управленіе	266
22) Что дала система административной опеки	290
23) Къ расширенію городского представительства.	308
24) О грядущей городской реформѣ	313

ОТЪ АВТОРА.

Въ предлагаемой книгѣ собрана и, по возможности, приведена въ систему большая часть статей и замѣтокъ, которыми авторъ въ теченіи послѣднихъ восьми лѣтъ періодически откликался на муниципальную злобу дня. Въ этихъ статьяхъ и замѣткахъ, первоначально появлявшихся въ «Русскомъ Богатствѣ», «Русскихъ Вѣдомостяхъ», «С.-Петербургскихъ Вѣдомостяхъ», «Правѣ», «Жизни Юга», «Одесск. Новостяхъ» и въ нашихъ періодическихъ городскихъ обозрѣніяхъ въ «Народномъ Хозяйствѣ», мы въ свое время болѣе или менѣе подробно останавливались на различныхъ сторонахъ жизни и дѣятельности нашего городского управленія, по мѣрѣ того какъ эти стороны обнаруживались въ постепенно развертывавшейся практикѣ городового положенія 1892 года. Выпуская ихъ нынѣ въ свѣтъ особымъ изданіемъ, въ исправленномъ, дополненномъ и частью переработанномъ видѣ, мы руководствуемся слѣдующими соображеніями.

Со времени введенія въ дѣйствіе городового положенія 1892 года не прошло еще даже полныхъ девяти лѣтъ, какъ мы стоимъ уже наканунѣ новой городской реформы,—третьей, менѣе, чѣмъ за 35 лѣтъ!.. Въ этомъ, впрочемъ, нѣтъ ничего неожиданнаго, такъ какъ, въ дѣйствительности, потребность въ новой реформѣ почувствовалась немедленно же вслѣдъ за реформой 11 іюня 1892 года; съ теченіемъ же времени, потребность эта, неизбѣжно, становилась все болѣе глубокой, настоятельной и ощутительной, по мѣрѣ того какъ на опытѣ все рельефнѣе обнаруживались многообразные недостатки новаго муниципальнаго строя, введеннаго на смѣну городового положенія 1870 года. Уже спустя неполныхъ три года по

введеніи въ дѣйствіе положенія 1892 года, мы указали въ печати (въ «Русскомъ Богатствѣ») на цѣлый рядъ практическихъ неудобствъ и несообразностей, къ которымъ привели нѣкоторые его принципіальные дефекты. Тогда, однако, накопилось еще слишкомъ мало матеріала, чтобы можно было идти дальше указаній на нѣкоторыя болѣе или менѣе существенныя частности. Времени тогда прошло еще слишкомъ не много, чтобы всѣ стороны новаго муниципальнаго строя успѣли обнаружиться съ одинаковой яркостью. Какъ ни рѣзко разнился этотъ новый строй отъ прежняго, тѣмъ не менѣе не представилось физической возможности сразу и окончательно порвать со старымъ. Двадцать два года работавшій въ опредѣленномъ направленіи муниципальный механизмъ продолжалъ еще нѣкоторое время по инерціи двигаться въ томъ же направленіи, хотя и въ замедленномъ темпѣ и съ уклоненіями въ стороны. Первые городскіе выборы по новому положенію не дали и по существу не могли дать замѣтнаго обновленія муниципальнаго личнаго состава; на думскихъ креслахъ осталось еще много старыхъ гласныхъ, съ которыми въ новый строй вошли старыя традиціи. Наконецъ, даже администрація, благодаря обманчивому внѣшнему сходству между старымъ и новымъ городовымъ положеніемъ, не успѣла еще хорошенько разобраться и опредѣлиться въ своей новой позиціи по отношенію къ городскому управленію. Словомъ, въ полной мѣрѣ дѣйствующимъ городовое положеніе 1892 года можно считать только съ 1897—1898 гг., послѣ того какъ, во 1-хъ, вторые городскіе выборы обновили муниципальный составъ въ духѣ, болѣе соотвѣтствующемъ новому курсу, во 2-хъ опытъ перваго четырехлѣтія наглядно выяснилъ, какое огромное практическое различіе заключается въ несущественныхъ, казалось бы, редакціонныхъ различіяхъ, въ общемъ, какъ будто бы вполнѣ тождественныхъ статей прежняго и нынѣ дѣйствующаго городового положенія. И несомнѣнно, что въ настоящее время, по истеченіи второго четырехлѣтія, представляется уже, благодаря

обильно накопившемуся матеріалу, вполнѣ возможнымъ, а въ виду стоящаго на очереди вопроса о реформѣ, и неотложно необходимымъ произвести генеральный смотръ городовому положенію 11 іюня 1892 года, *въ смыслѣ детальнаго выясненія всѣхъ его принципіальныхъ основаній и обусловленныхъ ими практическихъ результатовъ.*

Оказать посильное содѣйствіе такому генеральному смотру и составляетъ задачу нашей книги, являющейся въ тоже время его первымъ опытомъ...

Гр. Шрейдеръ.

Январь 1902 г.
С.-Петербургъ.

Городское хозяйство.

(вмѣсто введенія).

Предварительныя замѣчанія.—Городъ въ недавнемъ прошломъ.—Ростъ городского населенія и городскихъ бюджетовъ.—Городское хозяйство въ настоящемъ.—Основныя руководящія начала.

«Въ городахъ обитаютъ мѣщане, которые упражняются въ ремеслахъ, въ торговлѣ, въ художествахъ и наукахъ». Такъ опредѣляется въ Наказѣ Императрицы Екатерины II, данномъ коммиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія, значеніе городского состоянія или «средняго рода людей». Въ томъ же Наказѣ дѣлается слѣдующая попытка опредѣлить понятіе городского поселенія: «Есть города разнаго существа болѣе или менѣе важные по своему положенію. Въ иныхъ городахъ болѣе обращенія торга сухимъ или водянымъ путемъ. Въ другихъ — лишь единственно товары привезенные складываютъ для отпуска. Есть и такіе, кои единственно служатъ къ продажѣ продуктовъ пріѣзжающихъ земледѣльцевъ того или другого уѣзда. Иной цвѣтетъ фабриками. Другой, близъ моря лежа, соединяетъ всѣ сіи и другія выгоды. Третій пользуется ярмарками. Иные суть столицы и проч.» Въ этомъ казуистическомъ опредѣленіи, особенно при сопоставленіи его съ вышеприведенной характеристикой средняго сословія, довольно ясно намѣчены характерныя черты города, какъ торговопромышленнаго и культурнаго центра. Но едва-ли нужно доказывать, что городъ, рисуемый Наказомъ, не только въ екатерининскую эпоху, но и гораздо позже, значительно больше соотвѣтствовалъ западноевропейскимъ образцамъ, съ которыхъ былъ срисованъ, чѣмъ русской дѣйствительности. Извѣстное изслѣдованіе объ экономическомъ состояніи городовъ, произведенное наканунѣ городовой реформы 1870 г., обнаружило, что къ началу 60-хъ годовъ изъ 595 обслѣдованныхъ городскихъ поселеній Европейской Россіи едва только за одной шестой частью можно было признать значеніе исклю-

чительно промышленныхъ пунктовъ, которые, если и не «цѣли фабриками», по выраженію Наказа, то служили для «обращенія торга», «къ продажѣ продуктовъ пріѣзжающимъ земледѣльцамъ» и т. п. Затѣмъ около трети поселеній насчитывалось такихъ, которыя носили частью промышленный, частью земледѣльческій характеръ; во всей остальной массѣ городскихъ поселеній жители занимались исключительно земледѣліемъ; если же по недостатку земли занимались имъ въ ограниченныхъ размѣрахъ, то снискивали себѣ пропитаніе разными мелкими отхожими промыслами [1]). Были обнаружены цѣлыя губерніи, гдѣ «кромѣ губернскаго города, почти ни одинъ городъ не заслуживаетъ этого названія въ смыслѣ сосредоточія торговли и промышленности» [2]). Словомъ, въ недавно еще почти исключительно земледѣльческой и сплошь сельской Россіи городъ такъ мало разнился отъ деревни, что о городскомъ хозяйствѣ, какъ объ особомъ спеціальномъ видѣ общественнаго хозяйства, тѣмъ болѣе при неорганизованности городскихъ общинъ, можно было въ большинствѣ случаевъ говорить только съ значительной натяжкою. Даже въ настоящее время можно насчитать не мало городовъ, хозяйство которыхъ по существу является хозяйствомъ сельской общины. Еще въ 1899 году въ газетахъ была опубликована рѣчь тамбовскаго губернатора, обращенная къ представителямъ кадомскаго городского общества и заключавшая въ себѣ требованіе прекратить, по мнѣнію губернатора, нелѣпый и даже, будто бы, преступный способъ эксплоатаціи принадлежащихъ городу Кадому поемныхъ луговъ путемъ душевнаго раздѣла ихъ между всѣми горожанами. Но это, конечно, только послѣдніе остатки недавнаго прошлаго. На Руси въ настоящее время происходитъ уже не подлежащій сомнѣнію и весьма быстрый процессъ дифференцированія города отъ деревни. Недавніе полу-города полу-села разрастаются въ крупные промышленные центры, въ отношеніи принадлежности которыхъ къ типу городскихъ поселеній не можетъ быть ни малѣйшаго спора. Первая всенародная перепись обнаружила, что ростъ городовъ у насъ, по крайней мѣрѣ, въ предшествовавшія переписи 12 лѣтъ шелъ быстрѣе даже, чѣмъ, напр., въ Англіи и Шотландіи. Городское населеніе Россіи по даннымъ 28 ян-

[1]) «Матеріалы, относящіеся до новаго обществ. устр. въ Имперіи», т. I, стр. 181.

[2]) Ibid, стр. 183.

варя 1897 года исчисляется въ 16,289,181 душъ об. пола, а по «отчету о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ за 1895 годъ» бюджетъ нашихъ городовъ (за исключеніемъ кавказскаго края) опредѣляется почти въ 75 милліоновъ рублей. Если въ сравненіи съ западно-европейскими городскими бюджетами (доходъ одного только Парижа превышаетъ 112 мил. руб.) это весьма немного, то сама по себѣ, безотносительно, эта цифра во всякомъ случаѣ достаточно внушательна, чтобы можно было считать ее безразличной для нашего народнаго хозяйства. Притомъ же она проявляетъ несомнѣнную тенденцію къ быстрому росту. Насколько быстрымъ этотъ ростъ оказывается въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ, показываютъ нижеслѣдующія данныя о бюджетахъ за 1892 и 1899 гг. (въ круглыхъ цифрахъ):

	1892 г.	1899 г.
Екатеринославъ .	277.667 р.	633.435 р
Керчь	229.832 »	332.413 »
Пенза	195.419 »	373.106 »
Ростовъ на Дону.	614.810 »	1.124.428 »

Не подлежитъ сомнѣнію, что въ настоящее время о городскомъ хозяйствѣ у насъ можно уже говорить, какъ о видной и все возрастающей по своему объему и значенію составной части народнаго хозяйства, находящейся въ тѣсной органической связи съ хозяйствомъ государственнымъ въ одномъ направленіи и съ частнымъ—въ другомъ. Очевидно, игнорируя городское хозяйство, мы исключили бы изъ сферы своего вниманія цѣлый огромный порядокъ хозяйственныхъ явленій первостепенной важности. Мы, благодаря этому, оказались бы недостаточно вооруженными для разрѣшенія многихъ вопросовъ во всѣхъ прочихъ областяхъ народно-хозяйственной жизни; ибо едва ли нужно пояснять, что въ этихъ областяхъ, въ виду только-что указанной органической связи, есть не мало явленій, которыя можно уразумѣть, не мало задачъ, которыя можно разрѣшить, только исходя изъ явленій и задачъ городского хозяйства. Съ другой стороны, конечно, въ виду той-же органической связи въ ряду вопросовъ этого хозяйства имѣется не мало такихъ, удовлетворительно разрѣшить которые можно, только выйдя далеко за спеціальные узко-муниципальные предѣлы въ болѣе широкія народнохозяйственныя сферы. Только что сказаннымъ, кажется, уже само собою, безъ дальнѣйшихъ

поясненій и въ достаточной мѣрѣ опредѣляется, какое видное мѣсто должно быть отведено нынѣ вопросамъ городскимъ въ ряду другихъ вопросовъ русской жизни, совокупность которыхъ образуетъ огромную, сложную и разнородную массу соціальной проблемы. И если еще относительно недавно наше муниципальное дѣло, благодаря своему несущественному значенію въ строѣ нашей народной и государственной жизни, могло быть оставляемо въ тѣни, на заднемъ планѣ, то въ настоящее время внимательное всестороннее изученіе его, въ цѣляхъ выясненія его слабыхъ сторонъ и путей его возможнаго совершенствованія, должно быть признано одной изъ первостепенныхъ очередныхъ задачъ. Само собою разумѣется, что удовлетворительное рѣшеніе этой задачи достижимо только на почвѣ твердыхъ, ясно и точно опредѣленныхъ руководящихъ началъ. Не имѣя опоры въ такихъ началахъ, мы были бы обречены на безцѣльное блужданіе въ дремучемъ лѣсу муниципальной жизни, такъ какъ были бы лишены возможности разобраться въ громадной и чрезвычайно разнообразной массѣ явленій этой жизни, рѣзко различныхъ по своему смыслу и значенію. *Важно и существенно*, слѣдовательно, заслуживаетъ вниманія среди этихъ явленій только то, что можетъ имѣть — въ смыслѣ положительномъ или отрицательномъ — сколько-нибудь рѣшающее значеніе съ точки зрѣнія осуществленія цѣлей городского хозяйства, какъ одного изъ могущественныхъ факторовъ соціальнаго прогресса. Въ своемъ конечномъ итогѣ эти цѣли сводятся къ одному: *къ созданію условій, содѣйствующихъ возможно большему физическому, умственному, нравственному и матеріальному благосостоянію городского населенія.* Отъ государственнаго, земскаго и другихъ видовъ общественнаго хозяйства, хозяйство городское отличается только спеціальной сферой, въ которой происходитъ осуществленіе тѣхъ же одинаковыхъ, тождественныхъ, равно всѣмъ имъ присущихъ, конечныхъ цѣлей. Само собою, соотвѣтственно спеціальной сферѣ, городскому хозяйству должны быть присущи спеціальныя особенности строя и организаціи, приспособленныя къ разрѣшенію ближайшихъ спеціальныхъ задачъ соотвѣтствующими имъ средствами, способами и пріемами. Но это ни мало не измѣняетъ сущности дѣла, которая заключается въ томъ, что, при однородности и тождественности конечныхъ цѣлей, осуществленіе ихъ городскимъ хозяйствомъ должно идти параллельно и соли-

дарно съ другими видами общественнаго хозяйства, не только не мѣшая, но даже воспомоществуя имъ. Все, что противорѣчило бы такой параллельности и солидарности, что вело бы къ антагонизму и къ разрѣшенію задачъ городского хозяйства за счетъ сосѣднихъ народно-хозяйственныхъ областей, слѣдовательно, за счетъ другихъ группъ населенія,—все это дѣлало бы его факторомъ соціальнаго разложенія. Такимъ же факторомъ разложенія явилось бы городское хозяйство и въ томъ случаѣ, если бы съузило свои конечныя цѣли, сведя ихъ къ всемѣрному и всестороннему благосостоянію не *всего* городского населенія въ его цѣлости и совокупности, а только нѣкоторыхъ его группъ за счетъ остальныхъ. Прямой выводъ отсюда, что явленія муниципальной жизни должны быть разсматриваемы не только съ точки зрѣнія спеціальныхъ задачъ городского хозяйства, но и съ точки зрѣнія задачъ и цѣлей соціальнаго прогресса. Этотъ двойной критерій, дозволяющій одновременно оцѣнивать каждое явленіе съ двухъ самыхъ существенныхъ и важныхъ сторонъ, является наилучшей гарантіей того, что оно получитъ правильную оцѣнку и будетъ поставлено на подобающее ему мѣсто. И если бы сознаніе необходимости и обязательности такого двойного критерія широко проникло въ среду нашихъ городскихъ дѣятелей, гдѣ царитъ на этотъ случай узкая односторонность, то уже этимъ однимъ въ большой мѣрѣ обезпечена была бы такая широкая и раціональная постановка городского хозяйства, о которой мы теперь можемъ только мечтать...

О муниципальныхъ итогахъ прошлаго.

Плодотворность параллелей съ прошлымъ.—Цѣль реформы 1892 г.—Необходимость всесторонняго изслѣдованія прошлаго.—Важность этого вопроса.

Когда начинаешь внимательно присматриваться и прислушиваться къ тому, что творится въ настоящее время въ области муниципальной, то мысль невольно обращается къ прошлому, невольно ищетъ въ немъ точекъ опоры и матеріаловъ для сравненія и параллелей. Немногія попытки обращенія къ прошлому, какія сдѣланы были въ послѣднее время, между прочимъ, и пишущимъ эти строки, дали такіе любопытные результаты, что не остается мѣста для сомнѣнія въ безусловной плодотворности такого рода параллелей и сравненій. И плодотворность ихъ, очевидно, была бы тѣмъ большей, чѣмъ полнѣе и обстоятельнѣе, не ограничиваясь разрозненными и случайными частностями, затронули бы онѣ всѣ стороны муниципальнаго строя и быта. Мы увѣрены, что они въ самой яркой и убѣдительной формѣ напомнили бы обществу о томъ, какъ бережно слѣдовало ему хранить то, что оно имѣло, чтобы потомъ, потерявши, не плакать. И едва ли еще что-нибудь могло бы въ такой мѣрѣ, какъ сопоставленіе съ прошлымъ, содѣйствовать установленію правильной точки зрѣнія на городовую реформу 1892 года. Наконецъ, ничто такъ не помогло бы разобраться во всѣхъ современныхъ муниципальныхъ шарадахъ и загадкахъ. Не слѣдуетъ забывать о томъ, что городовая реформа 1892 года имѣла цѣлью не только «согласованіе порядка дѣйствій городского общественнаго управленія съ началами, преподанными для дѣятельности земскихъ учрежденій», но также «исправленіе несовершенствъ», обнаружившихся въ дѣятельности прежнихъ городскихъ управленій. Удалось ли новому муниципальному строю такое исправленіе прежнихъ несовершенствъ, судить объ этомъ можно только по сравненію его съ прошлымъ; но для такого сравненія нужно прежде всего имѣть предъ собою это прошлое во всей его полнотѣ, распола-

гать его цѣльной и систематической картиной. Къ сожалѣнію, такой именно картины въ наличности и не оказывается. Въ этомъ именно отношеніи упраздненному муниципальному устройству особенно не посчастливилось. Просуществовавъ два десятилѣтія, принесши за это время «немаловажную пользу», «замѣтно поднявъ благоустройство городскихъ поселеній и улучшивъ многія условія городской жизни» [1]), слѣдовательно, давъ въ результатѣ замѣтный плюсъ въ общемъ итогѣ нашей общественной и государственной жизни, и, наконецъ, сойдя со сцены,—прежнее городское общественное управленіе точно кануло въ Лету, до того глубоко, основательно и безслѣдно кануло, что со стороны,—не спеціалистамъ, непосвященнымъ,—можетъ показаться, будто по ту сторону 11 іюня 1892 года никогда ничего, кромѣ пустого мѣста, не было. Такъ оно, конечно, и должно было случиться. За двадцать лѣтъ своего существованія дѣятельность прежняго городского самоуправленія была неоднократно мишенью самыхъ ожесточенныхъ нападокъ, но ни разу почти она не была объектомъ всесторонняго систематическаго изслѣдованія. Мы, по крайней мѣрѣ, затрудняемся, да едва ли кто-либо и сумѣетъ, указать хотя бы одну сколько нибудь солидную попытку такого рода,—попытку, въ основаніе которой положены были бы не субъективныя впечатлѣнія, не отдѣльные разрозненные факты, не ходячіе взгляды и предубѣжденія, ничѣмъ не провѣренные и ничѣмъ не обоснованные, какъ все ходячее,—а систематическій рядъ объективныхъ точныхъ данныхъ, научно сгруппированныхъ и обработанныхъ. И не было такихъ попытокъ не потому, конечно, что мы такъ ужъ бѣдны силами, способными ихъ предпринять и осуществить. Частью не было ихъ потому, что въ то время вопросы *городской* Россіи еще казались не столь существенными и отодвигались на задній планъ вопросами болѣе широкими, болѣе важными и болѣе острыми (земскими и судебно-административными), привлекавшими къ себѣ наибольшее вниманіе общества и, вмѣстѣ съ тѣмъ, лучшія научныя и литературныя силы. Главнымъ же образомъ причину этого необходимо искать въ отсутствіи такихъ сводныхъ работъ, которыя заключали бы въ себѣ по возможности всѣ данныя о всѣхъ сторонахъ городского дѣла. Отсутствіе такихъ сводовъ, которые

[1]) Именной Высочайшій указъ правит. сенату о введ. въ дѣйствіе новаго город. полож. 11 іюня 1892 г.

дали бы сырой матеріалъ для надлежащей его разработки, являлось почти непреодолимымъ препятствіемъ для частного изслѣдованія. Такому изслѣдованію приходилось довольствоваться тѣми случайными данными, которыя попадали въ періодическую печать; слѣдовательно, о всесторонней, обстоятельной объединяющей работѣ частному лицу нечего было и думать. Тѣ же центральныя учрежденія, куда сами собою стекались всѣ свѣдѣнія и данныя, и которымъ, слѣдовательно, такая работа была бы вполнѣ по силамъ, не нашли нужнымъ ее сдѣлать. По крайней мѣрѣ, обществу она не извѣстна, и трудно предположить, чтобы она дѣйствительно была сдѣлана. Вѣдь такая обстоятельная сводная работа, такое подведеніе *итоговъ* было необходимо прежде всего наканунѣ упраздненія стараго городового устройства, именно, какъ основаніе для такого упраздненія. Но новое городовое положеніе, какъ извѣстно, было выработано и введено съ такою чрезвычайной быстротою, что для подведенія итоговъ просто не могло быть времени. При томъ едва ли даже и признавалась тогда необходимость ихъ, принимая во вниманіе, что новое городовое положеніе появилось не столько въ силу *практически* выяснившейся *негодности стараго*, сколько въ силу теоретическаго *принципіальнаго стремленія къ новому*. А въ такомъ случаѣ, если ни активу, ни пассиву прежняго городского управленія итоговъ подведено не было, то откуда же обществу знать, въ чемъ выразился балансъ его дѣятельности? Откуда знать современникамъ, какъ отнестись къ этому прежнему городскому управленію: съ благодарностью ли, или же посмѣяться надъ нимъ

> Насмѣшкой горькою обманутаго сына
> Надъ промотавшимся отцомъ...

Не имѣя передъ глазами итоговъ, не вправѣ ли общество предположить, что нѣтъ ихъ не потому, что ихъ просто не сочли нужнымъ подвести, а потому, что подводить итоги нечему было, и что, просуществовавъ двадцать лѣтъ, городовое положеніе сошло со сцены, не оставивъ намъ въ наслѣдство

> . . . . ни мысли плодовитой,
> Ни геніемъ начатаго труда...

Пока жизнь и дѣятельность прежнихъ муниципалитетовъ обстоятельно не изслѣдована, пока детально не выяснены тѣ

язвы, которыя ихъ разъѣдали, тѣ тернія, которыми былъ усыпанъ ихъ путь, тѣ препоны, съ которыми сталкивались ихъ благія начинанія,—до тѣхъ поръ эти канувшіе въ Лету муниципалитеты остаются для многихъ тѣмъ таинственнымъ незнакомцемъ, относительно котораго каждый воленъ выдумывать все, что ему угодно, но о которомъ никто ничего достаточно опредѣленнаго не знаетъ. А такъ какъ то, о чемъ мы ничего опредѣленнаго не знаемъ, для насъ собственно и не существуетъ, то, очевидно, современники могутъ предположить, что по ту сторону 11 іюня 1892 года, какъ сказано, имѣется одно только пустое мѣсто...

Обстоятельное и всестороннее изслѣдованіе дѣятельности городского самоуправленія въ періодъ дѣйствія городового положенія 1870 года, произведенное хотя бы теперь, хотя бы заднимъ числомъ, является, такимъ образомъ, настоятельной необходимостью. Такимъ изслѣдованіемъ будетъ не только исполненъ долгъ исторической справедливости; оно дастъ также прочный критерій для сужденія о настоящемъ, а можетъ быть даже явится базисомъ для будущаго... Оно должно имѣть и громадное чисто практическое значеніе для современныхъ муниципаловъ (поскольку они способны къ воспріятію уроковъ прошлаго), предостерегая ихъ отъ повторенія прежнихъ ошибокъ и напоминая имъ о томъ хорошемъ прежнемъ, что заслуживало бы продолженія и подражанія. И было бы такое изслѣдованіе своевременно именно теперь, когда въ обществѣ наблюдается замѣтный поворотъ къ лучшимъ началамъ недавняго прошлаго, и когда, слѣдовательно, все, что служитъ къ реабилитаціи этого прошлаго, можетъ разсчитывать на наибольшую сумму общественныхъ симпатій, а потому—и общественнаго содѣйствія... Само собою разумѣется, что, въ виду тѣхъ непреодолимыхъ трудностей, какія стоятъ въ этомъ случаѣ на пути частнаго изслѣдованія, на послѣднее никакихъ надеждъ возлагать нельзя. Это—трудъ, который отдѣльному частному лицу совершенно не по силамъ уже въ виду невозможности для него собрать весь необходимый сырой матеріалъ. Но въ такомъ случаѣ, почему бы не взять на себя иниціативу такого изслѣдованія какому-нибудь изъ нашихъ ученыхъ обществъ, — напр. вольно-экономическому или московскому юридическому? [1]). Для нихъ вѣдь такого рода работа не въ новинку,

[1]) Писано въ 1896 году.

и несомнѣнно, что она была бы выполнена ими наилучшимъ образомъ. Еслибъ такому обществу даже оказались недоступными имѣющіеся въ центральныхъ учрежденіяхъ матеріалы (если таковые только есть), то стоило бы ему только кликнуть кличъ по Руси,—и отовсюду, изъ всѣхъ даже самыхъ захолустныхъ уголковъ къ нему дождемъ посыпались бы отчеты, протоколы, журналы, смѣты, доклады,—словомъ, всѣ тѣ мѣстные матеріалы, собрать которые отдѣльному частному лицу совершенно не возможно, и которые въ рукахъ ученаго общества послужили бы основаніемъ для въ высшей степи цѣнной сводной работы. Пока же такой работы не сдѣлано, нельзя думать о вполнѣ правильномъ судѣ надъ прошлымъ.

Въ самомъ ли дѣлѣ, однако, затронутый нами вопросъ такъ важенъ, чтобы стоило изъ за него тревожить ученыя общества, у которыхъ, быть можетъ, есть болѣе настоятельныя задачи? Мы думаемъ, что да. Во 1-хъ, въ высшей степени важно все то, что въ какой бы то ни было мѣрѣ содѣйствуетъ развитію общественнаго самосознанія. Во 2-хъ, если еще не такъ давно вопросы городской жизни, въ томъ числѣ и муниципальные, играли второстепенную роль, то теперь обстоятельства въ значительной степени измѣнились. Та самая экономическая и соціальная эволюція, которыя приводитъ къ обезлюденію *сельской* Россіи и къ такому небывалому росту *городской*, обусловливаетъ собою одновременно все возрастающее значеніе «городскихъ вопросовъ». И чѣмъ лучше, чѣмъ заблаговременнѣе мы будемъ подготовлены къ ихъ разрѣшенію, тѣмъ меньше окажется въ будущемъ безплодно-затраченныхъ силъ. Въ томъ же, что городскіе вопросы будутъ съ каждымъ днемъ все болѣе усложняться и запутываться и, слѣдовательно, потребуютъ все больше подготовленныхъ силъ, едва ли можетъ быть сомнѣніе. Сошлемся хотя бы на ту роль, которую западно-европейскіе муниципалитеты все замѣтнѣе начинаютъ играть въ современной соціальной борьбѣ...

Старое и новое.

Особенная важность историческихъ справокъ.—О прежнемъ третьемъ разрядѣ избирателей. — Его роль на выборахъ, въ составѣ городскихъ думъ и городскихъ управъ.—Третій разрядъ, какъ прогрессивный факторъ въ городскомъ управленіи.—Первые шаги новаго городового положенія 1892 г.—Результаты первыхъ выборовъ (1893 г.).—Усиленіе господства муниципальныхъ «старожиловъ».—Новая муниципальная интеллигенція.

Какъ гласитъ старая истина,—успѣвшая уже сдѣлаться избитою,—гадать сколько-нибудь основательно о будущемъ можетъ только тотъ, кто, хорошо зная настоящее, твердо помнитъ и прошедшее. При сужденіяхъ о настоящемъ положеніи и о вѣроятномъ будущемъ нашего городского общественнаго управленія справки съ прошлымъ особенно важны. Не слѣдуетъ забывать, какъ мы указывали уже, что городовая реформа 1892 года имѣла цѣлью, съ одной стороны, «согласованіе порядка дѣйствій городского общественнаго управленія съ началами, преподданными для дѣятельности земскихъ учрежденій», а съ другой—«исправленіе несовершенствъ», обнаружившихся въ дѣятельности прежнихъ городскихъ управленій. Безъ сравненія съ прошлымъ нѣтъ возможности уразумѣть, насколько успѣшно выполнена эта задача: чтобы опредѣлить, удалось-ли Положенію 1892 г. устранить прежнія «несовершенства», нужно знать точно и опредѣленно, какія они были, въ чемъ они заключались.

Къ сожалѣнію, никакъ нельзя сказать, чтобы мы обладали достаточно полнымъ и систематическимъ матеріаломъ для характеристики того строя городской жизни, который былъ существенно измѣненъ городовымъ положеніемъ 11 іюня 1892 г. Разбросанность мелкихъ городскихъ общинъ по обширному пространству Россіи, слабое развитіе муниципальной печати, отсутствіе сводныхъ работъ, за исключеніемъ немногихъ оффиціальныхъ сборниковъ (и то преимущественно занятыхъ только городскими бюджетами), необходимость въ силу этого собирать матеріалъ по клочкамъ, пользуясь главнымъ образомъ тѣми случайными обрывками данныхъ, какіе попадали на страницы

общей періодической печати,—все это дѣлало и дѣлаетъ для частнаго лица задачу всесторонняго и обстоятельнаго изслѣдованія нашей муниципальной жизни почти неосуществимой. Выполнить эту задачу съ надлежащимъ успѣхомъ могли бы, очевидно, только тѣ центральныя учрежденія, куда естественно сами собою стекались и стекаются всѣ данныя и свѣдѣнія изъ области муниципальной, и которыя располагаютъ возможностью собрать тѣ изъ этихъ данныхъ, какихъ для полноты картины не доставало бы. Но такихъ объединяющихъ изслѣдованій и сводовъ данныхъ о всѣхъ сторонахъ городского дѣла у насъ нѣтъ. Отмѣнѣ городового положенія 1870 года не предшествовала такая же кропотливая, трудная, солидная и обстоятельная подготовительная законодательная работа, такое же обстоятельное подведеніе итоговъ, какое предшествовало его изданію, выразившись въ *семи* большихъ томахъ труда: «Городскія поселенія въ Россійской Имперіи», въ *двухъ* крупныхъ томахъ изслѣдованія объ ихъ «экономическомъ состояніи» и, наконецъ, въ *пятитомныхъ* «Матеріалахъ, относящихся до новаго общественнаго устройства», одинъ форматъ которыхъ способенъ внушить къ нимъ невольное уваженіе.

Предполагая остановиться ниже на нѣкоторыхъ параллеляхъ между старыми и новыми городскими порядками,—мы не имѣемъ возможности и не претендуемъ дать законченное и систематическое сопоставленіе того и другого муниципальнаго строя. Мы хотѣли бы коснуться только нѣкоторыхъ, немногихъ его сторонъ.

Въ ряду многочисленныхъ нареканій на прежнее городское самоуправленіе, наиболѣе тяжкія падали на долю представителей городской мелкоты—по новому городовому положенію совсѣмъ устраненной отъ непосредственнаго участія въ городскихъ дѣлахъ «Третій разрядъ», «черная сотня», наконецъ, знаменитые «симферопольскіе цыгане», въ свое время были почти синонимами. Въ ту пору каждый разъ, когда наступалъ періодъ городскихъ выборовъ, газеты переполнялись сообщеніями о разныхъ безобразіяхъ, чинимыхъ избирателями третьяго разряда; предъ нами то и дѣло выступали: пьянство, подкупъ, бросаніе въ баллотировочные ящики пуговицъ, соленыхъ огурцовъ. Однако теперь, когда дѣятельность третьяго разряда можетъ быть разсматриваема уже на разстояніи, въ исторической перспективѣ,—въ настоящее время, даже прежніе антаго-

нисты его, получивъ возможность хладнокровно оглянуться назадъ, должны сознаться, что во всемъ этомъ было много преувеличенія. Изъ-за деревьевъ не видѣли иногда лѣса. Изъ-за нѣсколькихъ рѣзко бросавшихся въ глаза пьяныхъ физіономій, изъ-за десятка подкупленныхъ крикуновъ наблюдатели не замѣчали сотенъ и тысячъ избирателей, трезво, честно и вполнѣ сознательно относившихся къ своему гражданскому долгу. «Помилуйте!—слышался часто негодующій голосъ стороннихъ наблюдателей, людей интеллигентныхъ и притомъ безусловно благорасположенныхъ къ городской мелкотѣ,—помилуйте, вѣдь X завѣдомый взяточникъ, а Z чуть ли не конокрадъ; между тѣмъ посмотрите, съ какимъ единодушіемъ, какимъ подавляющимъ большинствомъ избираетъ ихъ эта легкомысленная орда!» Негодовавшіе не хотѣли понять, что у этой «легкомысленной орды» не было другого выхода: и этотъ «завѣдомый взяточникъ», и этотъ «чуть ли не конокрадъ» были въ составѣ думы почти единственными, становившимися на дыбы, когда дѣло шло о защитѣ маленькихъ интересовъ, маленькаго третьеразряднаго человѣчка. На *принципіально* благорасположеннаго къ третьему разряду наблюдателя должна была дѣйствовать расхолаживающимъ и отталкивающимъ образомъ самая внѣшность, самая обстановка третьеразрядныхъ выборовъ. Тамъ, въ 1 и 2 разрядахъ, наружно все было чинно, корректно и вполнѣ благопристойно. Говорили другъ другу комплименты, дружно кричали «просимъ!» и на тарелкѣ подносили избирательные шары. Тамъ бывали единогласныя избиранія, но не было скандальныхъ проваловъ съ грохотомъ и трескомъ. Не было и не могло быть, потому что не было мѣста избирательной борьбѣ. Если въ Нахичевани, напр., изъ 39 избирателей перваго разряда на выборы (въ 1888 г.) явилось только 25, а избрать имъ нужно было 24 гласныхъ, то, очевидно, что тутъ бороться было не изъ за чего. Или, если въ Екатеринославлѣ изъ 65 избирателей перваго разряда на выборы явилось 40, изъ которыхъ опять-таки нужно было выбрать 24 гласныхъ, то и здѣсь избирательная борьба не могла отличаться особеннымъ ожесточеніемъ. Словомъ, въ громадномъ большинствѣ случаевъ въ первомъ и частью второмъ разрядѣ мы имѣли дѣло съ семьей, тѣсно сплоченною общими интересами, заранѣе уже все порѣшившей и всѣ роли распредѣлившей. На выборы являлись только для того, чтобы соблюсти формальность и оффиціаль-

нымъ актомъ санкціонировать тѣ негласные выборы, которые уже заранѣе произведены были внѣ стѣнъ избирательнаго собранія. Понятно, почему тутъ было все тихо, мирно и прилично, какъ не было и не могло быть на выборахъ по третьему разряду. Шумъ, гамъ, возбужденныя, раскраснѣвшіяся лица, шутки, остроты, гомерическій хохотъ, даже свистки, безсильно дребезжащій звонокъ предсѣдательствующаго, охрипшіе, надорванные голоса его ассистентовъ, тщетно пытающихся придти на помощь звонку,—такова внѣшняя картина этихъ выборовъ. Человѣку постороннему, чуждому этой толпѣ, ея интересамъ, ея психикѣ, она дѣйствительно должна была иногда казаться сборищемъ бѣснующихся или пьяницъ. И какъ было тутъ разобрать, отъ чего раскраснѣлись эти лица, отъ чего охрипли эти голоса—отъ водки или отъ волненія и нервнаго возбужденія, отъ страха, что желанный провалится, а нежеланный выскочитъ? Тутъ было не до корректности и приличій. Здѣсь, если и раздавалось нѣсколько робкихъ закупленныхъ или задобренныхъ «просимъ!», то они или подхватывались шумомъ предательскаго «бросимъ!», или прямо встрѣчались совсѣмъ уже не парламентскимъ ревомъ: «долой! не надо! не желаемъ!» Здѣсь, если проваливали, то съ громомъ и молніей, трескомъ и блескомъ. Уже въ силу многолюдности этого разряда онъ не могъ представлять собою одной тѣсно сплоченной семьи и являться въ собраніе только для того, чтобы санкціонировать заранѣе произведенные негласные выборы. Здѣсь же, на мѣстѣ, въ собраніи намѣчались кандидаты, здѣсь же громко, во всеуслышанье подвергались они безпощадной критикѣ, и здѣсь же шарами рѣшали ихъ участь. Нѣтъ сомнѣнія, избирательная агитація у самыхъ избирательныхъ урнъ,—это нѣчто рѣшительно противорѣчащее здравой теоріи и принципу свободы выборовъ. Но гоните жизнь въ дверь—она влетитъ въ окно. Разъ избирателямъ не было даровано права предвыборныхъ сходокъ и открытой предвыборной агитаціи, то агитація эта неотвратимо, неизбѣжно должна была перенестись въ самыя стѣны избирательнаго собранія, къ самымъ избирательнымъ урнамъ. Нельзя вѣдь забывать и того, что большинство третьеразрядныхъ избирателей, въ противоположность перво- и второразрядным, не состояли ни членами клубовъ, ни кредитныхъ, ни благотворительныхъ, ни какихъ-либо другихъ обществъ, гдѣ, сходясь въ засѣданія, могли бы, между прочимъ, столковаться

и относительно городскихъ дѣлъ; здѣсь, у избирательныхъ урнъ они впервыя сходились и впервые получали возможность столковаться другъ съ другомъ. Это, конечно, было нѣсколько похоже на то, какъ если бы войска начали строится въ боевой порядокъ уже въ то время, когда они очутились передъ жерлами непріятельскихъ пушекъ, подъ градомъ непріятельскихъ пуль и когда о спокойномъ, ровномъ строѣ, очевидно, не можетъ быть и рѣчи; но вѣдь виноватъ-то въ этомъ не третій разрядъ! За то,—говорятъ,—безусловно виноватъ онъ въ томъ, что былъ падокъ на подкупъ и лакомъ на водку. Это, однако, легче сказать, чѣмъ доказать, и истина, несомнѣнно, въ томъ, что здѣсь водка и прямой подкупъ играли роль не бо́льшую, если даже не меньшую, чѣмъ учтенный вексель, открытый кредитъ или семейныя связи въ двухъ первыхъ разрядахъ. Едва ли также кто нибудь изъ принимавшихъ когда-либо активное участіе въ муниципальныхъ выборахъ откажется засвидѣтельствовать и наличность многочисленныхъ фактовъ подобнаго рода: водка добросовѣстно выпита, но, очутившись у избирательной урны, опьяненный избиратель какъ будто отрезвляется, вспоминаетъ о своемъ гражданскомъ долгѣ и... предательски кладетъ своему «благодѣтелю» *чернаго*. Спрашивается, однако, кто же были эти люди, пускавшіе въ ходъ подкупъ и водку, вносившіе растлѣніе въ ряды третьяго разряда? Мы категорически заявляемъ и всѣ знающіе подтвердятъ это, что по своему избирательному цензу они *къ третьему разряду не принадлежали*, за рѣдкими исключеніями. Дѣло въ томъ, что, изолируя представителей противоположныхъ интересовъ, въ видахъ ихъ самостоятельности, въ особые разряды, составители городового положенія 1870 г. не довели этого принципа до конца, такъ какъ предоставили избирателямъ высшихъ разрядовъ право баллотироваться въ низшихъ. Въ результатѣ получилось, что изгои первыхъ двухъ разрядовъ (потому-ли, что чѣмъ-либо не угодили этимъ разрядамъ, потому-ли, что имъ перешли дорогу болѣе сильные и нужные кандидаты) пускали въ ходъ всѣ средства, чтобы попасть въ гласные черезъ третій разрядъ.

Горячо относились избиратели третьяго разряда къ выборамъ и не могли къ нимъ относиться иначе по той простой причинѣ что этотъ разрядъ, представлялъ собою основную массу городского населенія, ближе всего заинтересованную въ нормальномъ ходѣ

муниципальнаго дѣла и больше всего страдающую и терпящую отъ его недостатковъ и несовершенствъ. Если окраины утопали въ грязи и погружены были въ египетскую тьму въ то самое время, какъ на центральныхъ улицахъ экипажи на резиновыхъ шинахъ катили по гранитнымъ или асфальтовымъ мостовымъ при яркомъ сіяніи газовыхъ или электрическихъ фонарей,—то рѣзкость этого контраста должны были прежде всего чувствовать избиратели третьяго разряда, потому что мелкіе домовладѣльцы, мелкіе торговцы и мелкіе промышленники и суть именно жители окраинъ по преимуществу. Если не было элементарныхъ школъ и доступной врачебной помощи; если оцѣночный сборъ и сопряженныя съ домовладѣніемъ повинности, благодаря неравномѣрному распредѣленію ихъ, падали наименьшей тяжестью на крупныхъ домовладѣльцевъ; если возложенное на городскія управленія «попеченіе объ огражденіи и развитіи мѣстной торговли и промышленности» выражалось въ одномъ только покровительствѣ крупнымъ торговцамъ и промышленникамъ; если финансовый геній муниципаловъ проявлялся единственно въ томъ, что немедленно уловлялся каждый еле народившійся мелкій промыселъ и немедленно подвергался обложенію по нормѣ опредѣлявшейся принципомъ «содрать какъ можно больше»; если городскія оброчныя статьи эксплуатировались по такой системѣ, которая дѣлала ихъ совершенно недоступными для городской мелкоты и содѣйствовала концентраціи ихъ въ рукахъ немногихъ торговыхъ и промышленныхъ тузовъ; если наконецъ, превыше всего ставились «интересы городской кассы» въ самомъ узкомъ смыслѣ, отъ котораго наиболѣе жутко приходилось маленькому человѣку, кого бы онъ не изображалъ собой — производителя или потребителя, — то очевидно, больнѣе всѣхъ это должны были чувствовать именно представители третьяго разряда—мелкія домовладѣльцы, мелкіе ремесленники, мелкіе торговцы. Если затѣмъ явившагося въ управу просителя не выслушивали со вниманіемъ и участіемъ, а огорашивали сухо-канцелярскимъ: «подайте прошеніе!», то обиднѣе всего это должно было быть именно третьеразрядному просителю, который былъ чаще всего безграмотенъ, долженъ былъ платить за написаніе ему прошенія, нести лишній расходъ и терпѣть излишнюю волокиту. Что же удивительнаго въ томъ, что избиратели третьяго разряда проявляли особенную чувствительность ко всему что сколько нибудь соприкасалось съ муниципальной областью;

если они особенно зорко присматривались, особенно чутко прислушивались ко всему, что дѣлалось и творилось въ этой области. Характерно, что въ думскихъ засѣданіяхъ, за исключеніемъ случаевъ экстраординарныхъ, на мѣстахъ для зрителей никогда нельзя было встрѣтить представителей мѣстной «интеллигенціи», бюрократіи, буржуазіи, вообще провинціальнаго такъ называемаго «общества», за то мѣста эти бывали буквально переполнены третьеразрядной публикой. Гласностью думскихъ засѣданій, ихъ общедоступностью эта публика дорожила чрезвычайно и съ горячимъ негодованіемъ встрѣчала все, сколько нибудь мѣшавшее этой общедоступности. Мы живо помнимъ случай, когда гласные третьяго разряда, подъ давленіемъ своихъ избирателей, въ видѣ протеста перестали посѣщать думскія засѣданія, въ виду того, что они перенесены были изъ зала городской управы въ залъ англійскаго клуба, куда входъ «черной» публикѣ былъ затрудненъ уже по той простой причинѣ, что она не носитъ калошъ и, слѣдовательно, грозила загрязнить паркетъ.... Однако, хотя и безъ калошъ, третьеразрядная публика являлась въ думскія засѣданія не изъ простого любопытства, не ради зрѣлища; она все видѣла, все слышала все замѣчала, все запоминала и затѣмъ на выборахъ сводила счеты: однихъ изъ благодарности съ помпою избирала, другихъ съ трескомъ проваливала. При этомъ проваленнымъ часто тутъ же прямо въ глаза выкрикивали ихъ грѣхи... Не нужно кстати, упускать изъ виду и еще одного обстоятельства: уже по своему составу, представляя собою ту среду, изъ которой главнымъ образомъ вербуются низшія агенты городского управленія, третій разрядъ былъ всегда лучше кого бы то ни было освѣдомленъ о закулисной сторонѣ дѣятельности муниципаловъ. Конечно, не всегда избранники третьяго разряда были *лучшими* въ смыслѣ нравственныхъ качествъ, но всегда, за рѣдкими исключеніями, они были лучшими въ смыслѣ наибольшей приспособленности, наибольшей пригодности ихъ для борьбы за интересы своего разряда.

Такимъ представляется намъ третій разрядъ избирателей на основаніи впечатлѣній, вынесенныхъ изъ личнаго опыта и наблюденій. Но однихъ личныхъ впечатлѣній, понятно, еще далеко не достаточно и, для того, чтобы они могли получить какой нибудь вѣсъ и значеніе, необходимо найти для нихъ точку опоры въ какихъ нибудь объективныхъ данныхъ. Мы знаемъ уже, что

ПОГАШЕНО

такихъ данныхъ въ настоящее время имѣется очень немного, но, къ счастью, кое что всетаки есть.

Передъ нами любопытное частное провинціальное изданіе не только, кажется, до сихъ поръ не использованное, но, насколько помнится, въ моментъ своего появленія даже не обратившее на себя того вниманія, котораго оно заслуживало. Это «сборникъ свѣдѣній о настоящемъ состояніи городского хозяйства въ главнѣйшихъ городахъ Россіи», составленный самарскимъ городскимъ головою П. Алабинымъ и городскимъ секретаремъ Н. Коноваловымъ и изданный ими въ Самарѣ въ 1889 году. Хотя заглавіе сборника и не вполнѣ отвѣчаетъ его содержанію, такъ какъ собственно «главнѣйшія города» играютъ въ немъ второстепенную роль, но это не уменьшаетъ его достоинства, и данныя его по крайней мѣрѣ, для 30—35 городовъ (изъ 69, о которыхъ имѣются какія нибудь свѣдѣнія) отличаются всей той полнотою, какую только можно требовать отъ такого рода частнаго, да еще провинціальнаго, изданія. Затѣмъ, что очень важно для нашей цѣли, данныя сборника относятся къ послѣднему, накануѣ городовой реформы 1892 года, избирательному періоду. Особенно же для насъ цѣнно въ этомъ сборникѣ то, что въ немъ мы находимъ нѣчто, чего нигдѣ болѣе нельзя найти; это—*именные списки* городскихъ головъ, заступающихъ ихъ мѣсто, членовъ управъ и гласныхъ думы, въ большинствѣ случаевъ, съ подраздѣленіемъ ихъ на разряды, съ указаніемъ возраста, профессіи, образовательнаго ценза, времени первоначальнаго избранія или количества прослуженныхъ ими четырехлѣтій, размѣра оклада и т. д. Этими именными списками, занимающими почти 23 печатныхъ листа, мы главнымъ образомъ и воспользуемся.

По 32 городамъ [1]) относительно 2053 гласныхъ имѣются свѣдѣнія о времени избранія ихъ или о количествѣ прослуженныхъ каждымъ четырехлѣтій. Оказывается, что ко времени составленія сборника изъ общаго числа ихъ было состоящихъ въ этомъ званіи:

Первое четырехлѣтіе	725	или	35,4%
Второе »	503	»	24,5%

[1]) Астрахань, Бердянскъ, Владиміръ, Вильна, Гродно, Екатеринбургъ Екатеринославъ, Житомиръ, Ирбитъ, Казань, Керчь-Ениколь, Кишиневъ, Кострома, Курскъ, Либава, Могилевъ, Н.-Новгородъ, Орелъ, Пермь, Полтава, Ревель, Ростовъ-на-Дону, Рыбинскъ, Самара, Смоленскъ, Сызрань, Таганрогъ, Тамбовъ, Тифлисъ, Херсонъ, Черниговъ.

Третье четырехлѣтіе	417	или	20,3%	40,1%
4 и болѣе »	408	»	19,8%	

Слѣдовательно, наканунѣ городовой реформы 1892 года въ средѣ городскихъ гласныхъ было только 35,4% новичковъ, впервые выступившихъ на муниципальную арену, а наряду съ ними фигурировала почтенная группа «думскихъ старожиловъ» цѣлые 40,1% гласныхъ, въ теченіи болѣе чѣмъ земской давности возсѣдавшихъ на своихъ муниципальныхъ креслахъ. Изъ какихъ же разрядовъ рекрутировались, по преимуществу, думскіе старожилы съ одной стороны и новички съ другой? Подберемъ, подсчитаемъ и увидимъ, что изъ 726 новичковъ приходилось на долю:

I разряда	164	или	22,6%
II »	210	»	28,9%
III »	351	»	48,5%

Наоборотъ, изъ 825 (417+408) «старичковъ» приходилось на долю:

I разряда	361	или	43,8%
II »	292	»	35,4%
III »	172	»	20,8%

Этихъ данныхъ, думается намъ, вполнѣ достаточно для сужденія о тенденціи каждаго разряда. Онѣ едва ли оставляютъ сомнѣніе въ томъ, что въ то время, какъ первые два разряда предпочитаютъ имѣть своими представителями думскихъ старожиловъ, третій, наоборотъ, чувствуетъ пристрастіе къ новичкамъ. Но всетаки поостережемся пока отъ окончательнаго вывода. Хотя, какъ мы знаемъ, каждый изъ разрядовъ выбиралъ одинаковое количество гласныхъ, но наши данныя, въ виду неполноты свѣдѣній сборника, охватываютъ не одинаковое для каждаго разряда число гласныхъ, и потому возможно, что полученные характерные процентныя отношенія являются только продуктомъ случайной комбинаціи цифръ. Будетъ поэтому гораздо осторожнѣе, если мы попытаемся выяснить интересующее насъ явленіе по даннымъ каждаго разряда особо:

Разряды:	Всего гласныхъ:	Въ томъ числѣ служащихъ четырехлѣтія:			
		1-ое	2-ое	3-е	4 и бол
Первый	676	164	151	150	211
Второй	691	210	189	164	128
Третій	686	351	163	103	69
Итого	2053	725	503	417	408

Или же, переводя цифры этой таблички въ процентныя отношенія, получимъ, что въ послѣдній избирательный періодъ наканунѣ городской реформы среди гласныхъ каждаго разряда было состоящихъ въ этомъ званіи:

	Въ разрядахъ		
Четырехлѣтія:	I проц.	II проц.	III проц.
Первое	14,3	30,4	51,1
Второе	22,3	27,3	23,7
Третье	22,2	23,7	15,1
4 и болѣе	31,2	18,6	10,1

Такимъ образомъ, въ первомъ разрядѣ оказывается почти цѣлая треть (31,2%) совсѣмъ уже старыхъ стариковъ, засѣдающихъ на своихъ думскихъ креслахъ по 16 и болѣе лѣтъ; а если присоединить къ нимъ и тѣхъ, которые засѣдаютъ по 12 лѣтъ, то думскихъ старожиловъ окажется въ этомъ разрядѣ больше половины всего его численнаго состава—53,4%. Почти также многочисленна группа старожиловъ и во второмъ разрядѣ—42,3%. Что же касается новичковъ, то въ первомъ разрядѣ ихъ менѣе четвертой части (24,3%), а во второмъ—меннѣе третьей (30,4%). Ясно, что составъ гласныхъ въ этихъ двухъ разрядахъ освѣжался и обновлялся очень туго, повидимому, не больше того, сколько необходимость въ этомъ обусловливалась такими естественными причинами убыли старожиловъ, какъ смерть, болѣзнь, выѣздъ изъ города, потеря ценза и т. п. Совершенно иную, прямо противоположнаго характера, картину рисуютъ данныя о составѣ гласныхъ третьяго разряда. Здѣсь въ результатѣ послѣднихъ выборовъ стариковъ уцѣлѣла едва одна десятая часть (10,1%), между тѣмъ какъ обновленъ составъ гласныхъ болѣе, чѣмъ на половину. Эти 51,1% новичковъ достаточно свидѣтельствуютъ о томъ, что гласные третьяго разряда не засиживались на своихъ мѣстахъ, въ противоположность перво и второразрядным. Но, конечно, самъ по себѣ фактъ болѣе быстраго обновленія состава гласныхъ третьяго разряда говоритъ еще немного. Важно знать, что вносили собою такія измѣненія. Нѣкоторыя косвенныя указанія на этотъ счетъ мы находимъ въ данныхъ нашего «Сборника». Для 26 городовъ [1]) имѣются болѣе или

[1]) Тѣ же, за исключеніемъ: Казани, Костромы, Ревеля, Рыбинска, Смоленска и Херсона.

менѣе полныя свѣдѣнія объ образовательномъ цензѣ гласныхъ. И оказывается вотъ что. Въ этихъ 26 городахъ мы насчитали 510 гласныхъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ, въ томъ числѣ «прежнихъ», т. е. такихъ, которые состояли въ своемъ званіи уже болѣе одного четырехлѣтія, 330 и новичковъ, служившихъ первое четырехлѣтіе, 180. Распредѣливъ и тѣхъ, и другихъ по соотвѣтствующимъ разрядамъ, получимъ слѣдующую интересную табличку:

	Гласныхъ со среднимъ и высш. образованіемъ:			
Въ разрядѣ:	Прежнихъ:	Новыхъ:	Всего:	% прироста:
Первомъ	127	58	185	+ 45,6
Второмъ	126	66	192	+ 52,3
Третьемъ	77	56	133	+ 72,7

Ясно, что въ третьемъ разрядѣ число гласныхъ со среднимъ и высшимъ образованіемъ возростало несравненно быстрѣе, чѣмъ въ первомъ и второмъ разрядахъ. Т. е., болѣе быстрое, чѣмъ въ другихъ разрядахъ обновленіе состава гласныхъ вело въ третьемъ разрядѣ и къ болѣе быстрому повышенію ихъ средняго образовательнаго уровня.

Въ составѣ исполнительныхъ городскихъ органовъ—городскихъ управъ—представители 3-го разряда имѣли меньшее участіе, чѣмъ гласные двухъ остальныхъ разрядовъ. Изъ 194 управцевъ, о принадлежности которыхъ къ тому или другому разряду имѣются свѣдѣнія, принадлежало къ

I	разряду	98	или 50,5%
II	»	59	» 30,4%
III	»	37	» 19,1%

Только на долю второго разряда, слѣдовательно, доставалась почти полностью та третья часть должностей, какая ему принадлежала по праву. Изъ остальныхъ затѣмъ двухъ третей представителямъ третьяго разряда досталось менѣе двухъ долей (19,1%), за то представителямъ перваго—болѣе 5 долей (50,5%). Такимъ образомъ, представители третьяго разряда наименьше были причастны къ городскимъ окладамъ, значитъ, и къ городскому пирогу. И чѣмъ выше были разряды или классы окладовъ, тѣмъ рѣже доставались они на долю представителей мелкоты, какъ это видно изъ слѣдующей таблички:

Принадлежали къ разрядамъ:	Городскіе головы:	Заступающіе мѣсто:	Члены управы:
Первому	31	22	45
Второму	6	11	42
Третьему	2	7	28
Итого	39	40	115

А выведя процентныя отношенія, получимъ:

Изъ числа:	Принадлежали къ разрядамъ: первому проц.	второму проц.	третьему проц.
Городскихъ головъ	79,5	15,4	5,1
Заступающихъ мѣсто	55,0	27,5	17,5
Членовъ управы	39,2	36,5	24,3

Вполнѣ очевидно, во-1-хъ, что ни на одной изъ ступеней управской іерархіи представители третьяго разряда не играли преобладающей роли, а на всѣхъ принадлежала она перворазряднымъ избранникамъ, и, во-2-хъ, чѣмъ выше была управская должность, тѣмъ рѣже доставалась она представителямъ третьяго разряда и тѣмъ чаще избранникамъ перваго. Но судьба не была до конца неблагосклонна къ третьему разряду: обдѣливъ его въ отношеніи количества окладовъ, она дала ему компенсацію въ другой формѣ и, нужно сознаться, въ формѣ весьма обидной для первыхъ двухъ разрядовъ. Все изъ тѣхъ же поименныхъ списковъ мы извлекли нижеслѣдующія свѣдѣнія объ окладахъ, которые получались управцами разныхъ ранговъ на закатѣ прежняго городового положенія. Такъ, *городскіе головы* получали:

Принадлежавшіе къ	Число лицъ:	Получали въ сложности:	На одного:
I разряду	26	94,300 р.	3,626 р. 92 к.
II »	6	23,000 »	3,833 р. 33 »
III »	2	9,000 »	**4,500** р. — »

Однородное явленіе констатируютъ цифры и въ отношеніи *заступающихъ мѣсто городского головы*, а именно:

Принадлежавшіе къ	Число лицъ:	Получали въ сложности:	На одного:
I разряду	17	21,500 р.	1,264 р. 11 к.
II »	10	14,850 »	1,485 » — »
III »	4	7,500 »	**1,875** р. — »

Наконецъ, то же самое и въ отношеніи *членовъ управы:*

Принадлежавшіе къ	Число лицъ:	Получали въ сложности:	На одного:
I разряду	36	41,240 р.	1,145 р. 55 к.
II »	38	46,000 »	1,210 » 52 »
III »	25	36,140 »	**1,445 р. 60 к.**

Уже одна правильная повторяемость явленія исключаетъ предположеніе о его случайности. На всѣхъ ступеняхъ управской іерархіи представители третьяго разряда получали гораздо большіе оклады, чѣмъ занимавшіе однородныя должности представители первыхъ двухъ разрядовъ. Высшая оцѣнка труда одного и того же рода даетъ основаніе предполагать въ данномъ случаѣ, что третій разрядъ гласныхъ выдѣлялъ изъ своей среды лучшихъ работниковъ на думскихъ должностяхъ, чѣмъ другіе разряды.

Въ пользу этого предположенія говорятъ и цифры. Если мы раздѣлимъ всѣхъ управцевъ, объ образовательномъ цензѣ которыхъ имѣются свѣдѣнія въ поименныхъ спискахъ, на двѣ группы, отнеся въ одну людей съ высшимъ и среднимъ образованіемъ, въ другую съ нисшимъ и домашнимъ, то получимъ слѣдующее:

	Число лицъ:	Получали въ сложности:	На одного:
а) Городскіе головы:			
со средн. и высшимъ образов.	26	108,500 р.	4,173 р.
съ нисшимъ и домашн. образ.	14	33,700 »	2,407 »
б) Заступающіе ихъ мѣсто:			
со средн. и высшимъ образов.	23	38,200 »	1,661 »
съ нисшимъ и домашн. образ.	9	10,650 »	1,183 »
в) Члены управы:			
со средн. и высшимъ образов.	36	56,400 »	1,567 »
съ нисшимъ и домашн. образ.	69	86,700 »	1,257 »
г) Всѣ вмѣстѣ:			
со средн. и высшимъ образов.	85	203,100 »	2,389 »
съ нисшимъ и домашн. образ.	92	131,050 »	1,424 »

Не остается, кажется, ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что въ періодъ дѣйствія городового положенія 1870 года, въ дѣлѣ опредѣленія содержанія должностнымъ лицамъ городского общественнаго управленія образовательный цензъ игралъ роль весьма рѣшительную. Если же мы обратимъ затѣмъ вниманіе на то, какой изъ разрядовъ выдѣлялъ изъ своей среды наибольшую долю дѣятелей съ высшимъ и среднимъ образованіемъ, то окажется въ отношеніи:

	Всего.	Въ томъ числѣ со среднимъ и высшимъ образованіемъ.		
а) Городскихъ головъ:				
Изъ I разряда. . .	31	15	или	48,7%
« II » . .	6	3	»	50,0%
» III » . .	2	2	»	100 %
б) Заступающихъ ихъ мѣсто:				
Изъ I разряда. . .	22	9	»	45,4%
» II » . .	11	7	»	63,7%
» III » . .	7	5	»	71,1%
в) Членовъ управы;				
Изъ I разряда. . .	45	13	»	28,8%
» II » . .	42	13	»	30,9%
» III » . .	28	9	»	32,1%
и г) Всѣхъ вмѣстѣ;				
Изъ I разряда. . .	98	37	»	37,7%
» II » . .	59	23	»	38,9%
» III » . .	37	16	»	43,2%

Эти цифры ясно и категорически свидѣтельствуютъ о томъ, что управцы, вышедшіе изъ рядовъ третьяго разряда, были въ общей массѣ образованнѣе своихъ коллегъ изъ остальныхъ двухъ разрядовъ и тѣмъ чаще могли предъявить дипломъ высшаго или средняго учебнаго заведенія, чѣмъ выше была ступень занимаемой ими должности. А въ такомъ случаѣ они въ общемъ должны были получать и высшее вознагражденіе за лучшій трудъ, высшаго качества, большей напряженности и большей продуктивности.

Подведемъ итоги. Третій разрядъ избирателей, представляя собой основную массу городского населенія, наиболѣе заинтересованнаго въ должномъ направленіи и правильномъ теченіи муниципальнаго дѣла, былъ именно тѣмъ, черезъ который по преимуществу входили въ составъ упраздненныхъ муниципалитетовъ новыя и свѣжія силы. Это былъ именно тотъ разрядъ избирателей, который напрягалъ всѣ усилія съ цѣлью сдѣлать ряды муниципаловъ наиболѣе живыми и просвѣщенными и который въ этихъ видахъ отдавалъ въ распоряженіе муниципальныхъ учрежденій все, что было въ его средѣ лучшаго, наиболѣе образованнаго, энергичнаго и жизнедѣятельнаго. Таковы выводы, къ которымъ мы приходимъ не только на основаніи впечатлѣній, вынесенныхъ изъ личнаго опыта, но и на основаніи вполнѣ объективныхъ цифровыхъ данныхъ, которыя всякій желающій свободно и легко можетъ провѣрить. Мы знаемъ, что и эти выводы, и эти цифры явятся большой

неожиданностью для многихъ, не умѣющихъ отрѣшиться отъ ходячаго представленія о третьемъ разрядѣ, какъ о недисциплинированной дикой ордѣ; но фактъ остается фактомъ, какъ бы ни былъ онъ неожиданъ и парадоксаленъ. На первый же взглядъ тутъ дѣйствительно есть нѣчто совершенно парадоксальное. Не подлежитъ сомнѣнію, что тѣ слои населенія, изъ рядовъ котораго рекрутировались избиратели перваго и второго разрядовъ, по общему образовательному уровню, стоятъ значительно выше массы городского населенія, на половину малограмотной и на треть даже совершенно безграмотной. Не подлежитъ сомнѣнію, что въ рядахъ третьяго разряда избирателей процентъ людей съ высшимъ и среднимъ образованіемъ всегда былъ несравненно ниже, чѣмъ въ первыхъ двухъ разрядахъ. Какъ же могло случиться, что третій разрядъ снабжалъ городскія учрежденія относительно большимъ количествомъ образованныхъ дѣятелей, чѣмъ первые два? Отвѣтить на этотъ вопросъ, однако, не такъ трудно, какъ кажется. Выше мы указали уже на то, что избиратели третьяго разряда ясно сознавали, что ихъ представители составляютъ въ думѣ меньшинство, которое можетъ получить вѣсъ и значеніе только при томъ условіи, если оно по своему личному составу хотя сколько нибудь выдѣлится надъ общимъ уровнемъ думскаго большинства, если оно будетъ наилучшимъ образомъ вооружено для борьбы за интересы свихъ избирателей. Уже въ этомъ смыслѣ, какъ усовершенствованное орудіе для борьбы, третій разрядъ неизбѣжно долженъ былъ очень высоко цѣнить образованіе. Если гласный перваго или второго разряда приносилъ съ собой въ думу свой образовательный цензъ, какъ естественный придатокъ, какъ безплатную премію, то, въ прямую противоположность этому, въ третьемъ разрядѣ образовательный цензъ часто самъ собою являлся вполнѣ самостоятельнымъ моментомъ въ оцѣнкѣ кандидатовъ, претендовавшихъ на званіе гласнаго: изъ двухъ, равныхъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, кандидатовъ предпочтеніе всегда отдавалось тому, на сторонѣ котораго былъ дипломъ средняго или высшаго учебнаго заведенія. Но, спрашивается, откуда же брались эти образованные представители третьяго разряда: вѣдь въ его собственной средѣ, въ рядахъ домовладѣльческой и торговопромышленной мелкоты, ихъ было очень и очень немного! Этотъ вопросъ ставитъ насъ лицомъ къ лицу съ однимъ изъ самыхъ любопытныхъ явленій

нашего недавняго муниципальнаго прошлаго. Въ рядахъ муниципаловъ и даже въ составѣ городскихъ управъ, особенно въ послѣдніе годы, наканунѣ упраздненія городового положенія 1870 г., очень часто можно было встрѣтить людей съ высшимъ образованіемъ, нисколько не причастныхъ ни къ домовладѣнію, ни къ торговлѣ, ни къ промышленности, по-просту, интеллигентныхъ пролетаріевъ. То были самые энергичные и въ то же время самые независимые муниципальные элементы,— самые независимые уже потому, что, не владѣя ни домами, ни торговыми, ни промышленными заведеніями, они были почти неуязвимы для обычныхъ скорпіоновъ, которыхъ пускали въ ходъ для усмиренія слишкомъ безпокойныхъ муниципаловъ: ихъ нельзя было запугать, напр., ни протоколомъ объ антисанитарномъ состояніи дворовъ, которыми они не владѣли, ни закрытіемъ торговаго или промышленнаго кредита, въ которомъ они не нуждались. Откуда же взялись эти люди? Они явились неизбѣжнымъ продуктомъ культурнаго роста городовъ. Благодаря этому культурному росту, все болѣе увеличивался классъ интеллигентныхъ квартиронанимателей и вмѣстѣ съ тѣмъ все сильнѣе чувствовался тотъ вредъ, который приносило городскому дѣлу вообще, и самому этому классу въ особенности, устраненіе его отъ активнаго участія въ городскомъ управленіи. Равно или поздно, но квартиронаниматели должны были найти выходъ изъ становившагося все болѣе тяжелымъ положенія; его должна была указать сама жизнь. И она его указала. Сообразили, наконецъ, что не такъ уже трудно пріобрѣсти за 10—15 рублей промысловое свидѣтельство или купить какой нибудь грошовый домикъ на окраинѣ за 50 рублей и стать такимъ образомъ въ ряды избирателей третьяго разряда, который съ распростертыми объятіями встрѣчалъ пришлецовъ, разъ только имѣлась на лицо извѣстная гарантія, что они не измѣнятъ своимъ избирателямъ и не передадутся на сторону думскаго правящаго большинства. Съ каждыми выборами такіе факты встрѣчались все чаще и чаще и, чѣмъ дальше, тѣмъ менѣе становились они единичными и разрозненными, тѣмъ болѣе принимали они характеръ нѣкотораго опредѣлявшагося общественаго теченія. Здѣсь и лежитъ главный источникъ того, что на послѣднихъ выборахъ по старому городовому положенію количество гласныхъ со среднимъ и высшимъ образованіемъ по третьему разряду, какъ мы видѣли, сразу увеличилось на 72%.

Это движеніе ясно и опредѣлено указывало тѣ поправки, въ которыхъ нуждалось городовое положеніе 1870 года для того, чтобы стать въ уровень съ требованіями времени и съ нуждами городского населенія. Законодательству, которое задалось бы цѣлью идти навстрѣчу запросамъ жизни, руководствуясь ея указаніями, предстоялъ прямой и ясный путь: ему оставалось бы только подхватить теченіе, выдвинутое самой жизнью, уложить его въ соотвѣтствующее правовое русло, урегулировать его и направить надлежащими юридическими нормами, иначе: ему оставалось бы только открыть квартиронанимателямъ прямой доступъ къ участію въ городскомъ общественномъ управленіи. Но городовое положеніе 1892 года, какъ мы знаемъ, поступило какъ разъ наоборотъ: повысивъ цензъ, лишивъ избирательныхъ правъ основную массу городского населенія, представлявшую собою прежде третій и частью второй разряды избирателей, устранивъ такимъ образомъ отъ участія въ городскомъ управленіи наиболѣе энергичные и дѣятельные элементы, оно вмѣстѣ съ тѣмъ закрыло и ту единственную отдушину, черезъ которую проникала въ наши муниципалитеты струя свѣжаго воздуха. Результаты этого не замедлили сказаться на первыхъ же выборахъ по новому городовому положенію. Казалось бы, радикальная реорганизація городского общественнаго управленія, рѣзкое измѣненіе условій ценза, наконецъ, новый порядокъ выборовъ,—все давало прочныя основанія предполагать, что выборы 1892—1893 года приведутъ къ радикальному измѣненію личнаго состава нашихъ городскихъ управленій. На дѣлѣ же оказалось слѣдующее. Въ составѣ муниципалитетовъ перваго 4-лѣтія вы не встрѣтите только прежнихъ гласныхъ третьяго разряда; исключенія рѣдки и имѣютъ они мѣсто единственно постольку, поскольку и прежде могъ имѣть мѣсто переходъ изъ низшаго разряда въ высшій, въ силу роста благосостоянія отдѣльныхъ лицъ. Зато имѣются на лицо не только всѣ прежніе «думскіе старожилы» первыхъ двухъ разрядовъ, но и большинство самыхъ старыхъ стариковъ, между тѣмъ какъ «новички» или совершенно отсутствуютъ, или же составляютъ меньшинство совершенно ничтожное, еще болѣе ничтожное даже, чѣмъ они составляли прежде въ первомъ разрядѣ. Такъ, напр., въ Нахичевани на-Дону изъ 40 „новыхъ“ гласныхъ дѣйствительно вновь избранныхъ въ 1893 году имѣется только 3, т. е. едва 7,5%. Въ Ростовѣ на-Дону

новички не составляли и 5%. Еще меньше ихъ въ г. Керчи. Какъ видно изъ списка гласныхъ, приложеннаго къ отчету керченской управы за 1894 годъ [1]), изъ 24 гласныхъ, составляющихъ мѣстную думу, носили это званіе:

съ 1872 г.	. . .	4	гласныхъ
» 1880 г.	. . .	8	»
» 1882 г.	. . .	1	»
» 1884 г.	. . .	3	»
» 1888 г.	. . .	5	»
и съ 1893 г.	. . .	3	»

но изъ этихъ трехъ по выборамъ вошелъ въ составъ думы только *одинъ*; изъ остальныхъ двухъ—1 депутатъ духовнаго вѣдомства и 1—еврей, слѣдовательно, по назначенію администраціи. Однако, въ Керчи мы находимъ хотя одного новаго гласнаго, между тѣмъ, какъ есть города, гдѣ даже и этого нѣтъ,—все сплошь одни перво и второразрядные думскіе старожилы. Замѣчательно, что не наблюдается замѣтнаго обновленія думскаго состава даже въ тѣхъ городахъ, гдѣ, если не по общимъ указаннымъ выше причинамъ, то по причинамъ чисто мѣстнымъ, оно обязательно должно было бы имѣть мѣсто. Вотъ городъ, который поражаетъ небывалымъ торговопромышленнымъ ростомъ, въ которомъ, благодаря усиленной иммиграціи, населеніе удвоилось менѣе, чѣмъ въ 10 лѣтъ, гдѣ необычайно возросла цѣнность недвижимыхъ имуществъ, гдѣ за одно десятилѣтіе вчетверо увеличился городской бюджетъ, словомъ, городъ съ громаднымъ притокомъ новыхъ, свѣжихъ силъ, при томъ силъ того, именно, крупнаго калибра, какой обусловливается новымъ городовымъ положеніемъ для права участія въ городскомъ управленіи. Люди, знающіе югъ Россіи, понимаютъ, что мы говоримъ о Екатеринославлѣ. Здѣсь уже во всякомъ случаѣ были всѣ основанія ожидать, что выборы 1893 года принесутъ съ собою радикальное обновленіе думскаго состава. Между тѣмъ, если мы сравнимъ списки гласныхъ по выборамъ 1887, 1891 и 1893 гг., то окажется слѣдующее: въ 1891 г. было избрано гласныхъ:

---

[1]) «Отчетъ Керчь-Еникальской управы за 1894 г.», Керчь, 1895, стр. 119—121.

По разряду.	Всего.	Въ томъ числѣ новыхъ.
первому	24	10
второму	24	9
третьему	24	16
Всего	72	35 или **48,6**%.

Такимъ образомъ, на выборахъ 1891 года составъ Екатеринославской городской думы, благодаря, главнымъ образомъ, третьему разряду, обновился почти на половину. Иной результатъ дали выборы 1893 года. Изъ 43 гласныхъ, избранныхъ по городовому положенію 1892 г., новыхъ оказывается только 14, т. е. 32, 5%. Однако, эти 14 новыхъ гласныхъ отнюдь не знаменуютъ собою обновленія, въ томъ смыслѣ, въ какомъ это по отношенію къ выборамъ понимать должно, т. е., въ смыслѣ освѣженія, замѣны прежнихъ, почему либо неудобныхъ или же нежелательныхъ гласныхъ, болѣе удобными и желательными: въ дѣйствительности они явились только въ силу необходимости заполнить тѣ пустоты въ думскомъ составѣ, какія образовались въ немъ, благодаря извѣстнымъ требованіямъ новаго городового положенія. Дѣло въ томъ, что въ Екатеринославѣ изъ 72 гласныхъ было 24 еврея, по 8 въ каждомъ разрядѣ. Если исключить третій разрядъ, то на 48 гласныхъ остальныхъ двухъ разрядовъ приходилось 16 евреевъ. Иначе, при соблюденіи той же нормы и на новыхъ выборахъ, на 43 гласныхъ должно было быть 14 евреевъ. По новому городовому положенію евреи лишены избирательныхъ правъ; такимъ образомъ получилось *14 пустыхъ мѣстъ*, которыя и пришлось заполнить *14* новыми гласными. Очевидно, если бы для 14 гласныхъ перваго и второго разряда не наступило юридической невозможности оставаться на своихъ мѣстахъ, то въ Екатеринославѣ, несмотря ни на новое городовое положеніе, ни на исключительныя мѣстныя условія, не было бы ни одного новаго гласнаго, и городскими судьбами управляли бы исключительно думскіе старожилы.

Однако, новое можетъ быть желательно только тогда, когда оно хотя сколько нибудь лучше стараго, чего, къ сожалѣнію, рѣшительно невозможно сказать относительно того немногаго новаго, которое появилось въ нѣкоторыхъ городахъ продуктомъ выборовъ 1893 г. Фактъ несомнѣнный, что значительная часть вновь избранныхъ гласныхъ принадлежало къ числу тѣхъ, ко-

торые прежде не разъ на выборахъ съ трескомъ проваливались. Это относится, впрочемъ, не столько къ гласнымъ, сколько къ личному составу городскихъ управъ.

Наряду съ усиленіемъ господства думскихъ старожиловъ, выборы 1893 г. принесли съ собою и нѣчто такое, что на первый взглядъ ставитъ современные муниципалитеты значительно выше прежнихъ, именно, замѣтное повышеніе процента гласныхъ со среднимъ и высшимъ образованіемъ. Однако, это повышеніе образовательнаго уровня современныхъ муниципаловъ не столько абсолютное, сколько относительное. Соотвѣтственно составу избирателей, образовательный уровень гласныхъ перваго и второго разрядовъ былъ выше уровня гласныхъ третьяго разряда. Естественно, что, разъ гласные перваго и частью второго разряда остались на своихъ мѣстахъ, а третье-разрядные ушли, причемъ численный составъ городскихъ думъ значительно сократился, то процентъ гласныхъ со среднимъ и высшимъ образованіемъ долженъ былъ возрости. Если бы, впрочемъ, повышеніе образовательнаго уровня современныхъ муниципаловъ было не только относительнымъ, но и абсолютнымъ, то и въ такомъ случаѣ оно не могло бы представить собою достаточной компенсаціи отсутствію представителей третьяго разряда. Нынѣшніе думскіе интеллигенты — будь то врачи, адвокаты, инженеры и т. п. — очевидно, не могли бы быть гласными, если бы они не были или крупными домовладѣльцами, или крупными промышленниками. Нынѣшніе думскіе интеллигенты, слѣдовательно, принадлежатъ исключительно къ тому классу, которому чужды интересы массы городского населенія, интересы городской мелкоты. Для тѣхъ, которые думали бы возразить намъ по вопросу о роли современной думской интеллигенціи, мы имѣемъ въ запасѣ достаточно вѣскій и непреложный аргументъ: ея поразительное равнодушіе въ дѣлѣ, которое ей, казалось бы, должно было быть ближе и дороже всего. Россія переживаетъ (можетъ быть даже пережила уже) моментъ чрезвычайнаго оживленія интереса къ нуждамъ народнаго образованія. Развѣ не въ высшей степени знаменательно, что наши городскіе центры остались совершенно въ сторонѣ отъ этого движенія, хотя, казалось бы, по логикѣ вещей, они должны были быть во главѣ его. Мало того, налицо имѣются признаки несомнѣннаго регресса въ области муниципальныхъ заботъ о народномъ образованіи. Вотъ тому

нѣсколько примѣровъ. Такъ, по смѣтамъ г. Екатеринослава, расходы на народное образованіе представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Годы.	Всего расходовъ.	На народное образованіе.	Отнош. къ общей суммѣ расходовъ.
1893	400996 р.	37035 р.	9,2%
1896	577434 р.	40559 р.	7,02%

Слѣдовательно, въ результатѣ перваго четырехлѣтія реформированнаго городского управленія получилось относительное сокращеніе расходовъ на дѣло народнаго образованія болѣе, чѣмъ на 2%. Если же мы выдѣлимъ особо расходы собственно на низшую начальную школу, то окажется, что на нее было ассигновано:

въ 1893 г. 13584 р. или 3,4% бюджета
въ 1896 г. 16269 р. » 2,8% »

Но, какъ извѣстно, забота городского управленія о народномъ образованіи можетъ выражаться въ трехъ формахъ: 1) въ открытіи и содержаніи собственно городскихъ школъ, 2) въ субсидированіи казенныхъ и частныхъ училищъ и 3) въ выдачѣ стипендій и пособій учащимся. Изъ этихъ трехъ формъ самая хлопотливая, конечно, первая, требующая отъ городского управленія иниціативы и активнаго, дѣятельнаго отношенія къ нуждамъ народнаго образованія: гораздо легче, проще и менѣе хлопотливо выдать кому нибудь пособіе въ 2 тысячи рублей, чѣмъ содержать на тѣ же средства собственную городскую школу. Можно поэтому смѣло и безошибочно судить о характерѣ отношеній даннаго городского управленія къ дѣлу народнаго образованія по той формѣ заботъ о немъ, какую это управленіе практикуетъ. И если мы, исходя изъ этихъ соображеній, выдѣлимъ особо расходы собственно на содержаніе городскихъ школъ, то окажется, что на этотъ предметъ ассигновано было:

въ 1893 г. 8253 р. или 60,7% общ. суммы расход. на народн. образ.
въ 1896 г. 9626 р. » 59,1% » » » » » »

Едва-ли можно спорить противъ того, что мѣстное городское управленіе проявило въ первомъ 4-лѣтіи весьма замѣтную склонность свалить съ себя бремя непосредственныхъ активныхъ заботъ о нуждахъ начальнаго образованія, откупившись отъ нихъ усиленной выдачей субсидій. Мало того

При болѣе чѣмъ стотысячномъ населеніи города, при болѣе чѣмъ полумилліонномъ бюджетѣ, не затрачивая на начальныя городскія школы даже 10 тысячъ рублей, екатеринославская городская дума ни на минуту не затруднилась ассигновать *200 тысячъ* рублей на устройство въ Екатеринославѣ горнаго института,—фактъ, который былъ бы совершенно невозможенъ при наличности въ составѣ думы прежнихъ гласныхъ третьяго разряда...

Въ приведенномъ примѣрѣ мы имѣли, однако, случай только относительнаго сокращенія расходовъ на народное образованіе. Не рѣдки и случаи абсолютнаго сокращенія ихъ. Вотъ хотя бы данныя, которыя мы находимъ въ «Обзорахъ» Екатеринославск. губ. (Приложенія къ Всеподданнѣйш. отчетамъ) за 1891—1894 гг. На дѣло народнаго образованія израсходовано:

Годы:	Всѣ 9 городовъ губерніи.	Въ томъ числѣ: Александровскъ.	Бахмутъ.
1891	86.290 р.	9.526 р.	12.687 р.
1892	*113.861* »	*13.661* »	*15.680* »
1893	109.708 »	13.662 »	11.212 »
1894	112.711 »	12.470 »	10.881 »

Въ области муниципальныхъ заботъ о народномъ образованіи 1892 годъ ясно образуетъ рѣзкую демаркаціонную линію, по ту сторону которой расходы на школьное дѣло абсолютно возрастаютъ, по сю сторону — абсолютно падаютъ. А такъ какъ рѣчь идетъ о такой сферѣ муниципальной дѣятельности, которая должна быть особенно близка и дорога образованной части гласныхъ, то мы вправѣ заключить, что повышеніе общаго образовательнаго уровня современныхъ муниципаловъ, въ качествѣ прогрессивнаго общественнаго фактора, представляетъ собою величину *мнимую*...

На ряду съ мнимымъ и, во всякомъ случаѣ, только относительнымъ увеличеніемъ количества думцевъ со среднимъ и высшимъ образовательнымъ цензомъ, наблюдается почти повсемѣстное дѣйствительное и абсолютное пониженіе образовательнаго уровня городскихъ управъ. Это прямой и неизбѣжный результатъ выхода изъ ихъ состава тѣхъ 20% представителей третьяго разряда, которые, какъ мы видѣли, представляли собою наиболѣе просвѣщенную группу управцевъ. О замѣщеніи же сошедшихъ со сцены третьеразрядныхъ управцевъ

современными муниципальными интеллигентами почти не можетъ быть и рѣчи: для нынѣшнихъ, пользующихся избирательными правами, интеллигентовъ—крупныхъ врачей, крупныхъ адвокатовъ, солидныхъ чиновниковъ и т. п.—городская служба не можетъ быть настолько соблазнительной, чтобы они рѣшились промѣнять на нее свои прибыльныя профессіи. Если они и рѣшаются на это, то единственно подъ условіемъ чрезвычайнаго увеличенія городскихъ окладовъ до такихъ размѣровъ, о какихъ прежніе третьеразрядные интеллигенты и не мечтали, а это ведетъ къ небывалому росту расходовъ на содержаніе городского общественнаго управленія. Наглядное представленіе объ этомъ ростѣ можетъ дать хотя бы слѣдующая табличка, въ которой показано содержаніе городскихъ головъ до и послѣ введенія городового положенія 1892 года.

Въ городахъ:	До 1892 г.	Послѣ 1892 г.
Азовѣ	2.000 р.	3.500 р.
Екатеринославѣ . . .	3.000 »	4.500 »
Керчи	3.000 »	4.000 »
Кишиневѣ	4.000 »	6.000 »
Нижнемъ-Новгородѣ .	5.000 »	7.500 »
Пензѣ	3.000 »	4.000 »
Перми	4.000 »	5.000 »

Въ общемъ, слѣдовательно, оклады однихъ только городскихъ головъ возросли почти на 44%!...

Канцеляризмъ и волокита.

I.

Старое и новое городовое положеніе.—Развитіе канцелярскаго многописанія.

Организованное по положенію 1870 г. городское общественное управленіе, при всѣхъ его признанныхъ недостаткахъ, было, во всякомъ случаѣ, органомъ мѣстнаго самоуправленія, въ принципѣ, по крайней мѣрѣ, дѣйствовавшимъ «въ предѣлахъ предоставленной ему власти самостоятельно». De facto, самостоятельность эта часто сводилась къ очень скромнымъ размѣрамъ, но у городского общественнаго управленія, при доброй волѣ и твердомъ желаніи, все-таки была законная возможность отстоять и оградить ее. Хорошо ли, дурно ли исполняли тогда управцы и думцы свои обязанности, — ихъ служба была, во всякомъ случаѣ, службой общественной, и сознаніе ими этого приносило нерѣдко извѣстные плоды. Должностныя лица городского управленія не могли не помнить, что рано или поздно имъ придется держать отвѣтъ передъ думою, и, если стрясется бѣда, то имъ не поможетъ ни чей начальственный авторитетъ. Были даже, наоборотъ, такіе случаи, когда управцы, лично неспособные воды замутить и проявить сколько нибудь энергичную инициативу, вели упорную и настойчивую борьбу за общественный интересъ. Въ свою очередь, бывало, и думцы, хотя бы наканунѣ выборовъ, нѣтъ-нѣтъ да вспомнятъ о томъ, что дѣятельность ихъ будетъ оцѣнена по достоинству не однимъ только небольшимъ кружкомъ связанныхъ общими торгово-промышленными интересами друзей-пріятелей, а болѣе или менѣе широкимъ кругомъ избирателей, и что предъ ними, предъ избирателями, нельзя будетъ оправдать свою бездѣятельность чьимъ бы то ни было противодѣйствующимъ и парализующимъ авторитетомъ. И тогда, конечно, не рѣдко встрѣчались случаи инертности и сонливой бездѣятельности, но то не была бездушная канцелярская мерт-

вечина, то не была подмѣна живого дѣла усиленнымъ бумажнымъ производствомъ, перепискою и отпискою, отношеніями, представленіями и объясненіями, а прямая инертность и бездѣятельность въ ихъ голомъ, неприкрашенномъ и незамаскированномъ видѣ, не требовавшія, по крайней мѣрѣ, расходовъ на усиленные канцелярскіе штаты, чернила и бумагу.

Городовая реформа 1892 г. положила въ основаніе городского общественнаго управленія иныя начала. Самостоятельность городскихъ учрежденій значительно ограничена новымъ положеніемъ. Практика пошла въ этомъ отношеніи—какъ это часто замѣчается при извѣстныхъ условіяхъ — еще дальше опредѣленій закона. Должностныя лица нынѣшняго городского управленія хорошо помнятъ, что они—состоящіе на государственной службѣ чиновники, надъ которыми виситъ дамокловъ мечъ дисциплинарнаго взысканія. Въ свою очередь гласные думы не чужды теперь сознанія того, что они не общественную службу несутъ, а отбываютъ натуральную повинность подъ страхомъ кары за нерадѣніе. Въ силу такого сознанія у немногихъ изъ нихъ является охота прошибать лбомъ стѣну, напрасно затрачивая энергію на составленіе такихъ опредѣленій, которыя *во всякомъ случаѣ* будутъ отмѣнены губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ. Естественно, что у современныхъ управцевъ выработалась особая система проведенія въ думѣ вопросовъ въ желательномъ для нихъ смыслѣ: дѣлается намекъ на достовѣрно извѣстное имъ мнѣніе начальства, сообщается какой-нибудь многознаменательный разговоръ съ правителемъ канцеляріи — и дѣло въ шляпѣ. Не обходится иногда, правда, безъ траги-комическихъ qui pro quo и недоразумѣній. Свѣдущій-ли по части начальственнаго настроенія человѣкъ окажется недостаточно освѣдомленнымъ, сами-ли гласные что нибудь перепутаютъ, но, во всякомъ случаѣ, бываетъ и такъ: гласные не безъ огорченія узнаютъ вдругъ, что они постановили рѣшеніе прямо противуположное тому, какое дѣйствительно было желательно «въ губерніи». Въ такомъ случаѣ они спѣшатъ исправить свою ошибку раньше даже, чѣмъ возникнувшій такимъ образомъ конфликтъ выльется въ установленную бумажно-канцелярскую форму, т. е. раньше, чѣмъ успѣетъ получиться надлежащее предложеніе или предписаніе, собираются въ чрезвычайное засѣданіе и новымъ опредѣленіемъ ниспровергаютъ прежнее свое предательское постановленіе.

Что все, здѣсь сказанное, является только вполнѣ объективнымъ обобщеніемъ непреложныхъ фактовъ, выдвинутыхъ живою дѣйствительностью уже за первые 3—4 года дѣйствія гор. полож. 1892 г.—подтвердитъ каждый, близко знакомый съ практикой нашихъ современныхъ муниципалитетовъ вообще, а мелкихъ провинціальныхъ въ особенности, и притомъ — знакомый не только какъ посторонній наблюдатель. Равно подтвердитъ онъ тотъ несомнѣнный и въ высшей степени характерный фактъ, что первое, въ чемъ раньше всего сказалось вліяніе городового положенія 1892 г., — это проявившаяся почти повсемѣстно потребность въ увеличеніи штатовъ управскихъ канцелярій. Усиленный притокъ предложеній и предписаній съ одной стороны вызвалъ еще болѣе усиленный отливъ представленій, отношеній, объясненій и т. д.—съ другой. Впрочемъ, не однимъ только этимъ обусловлена проявившаяся повсюду потребность въ расширеніи управскихъ канцелярій.

При дѣйствіи городового положенія 1870 г. не было заранѣе опредѣленныхъ, предустановленныхъ и предписанныхъ закономъ формъ и порядка муниципальнаго дѣлопроизводства. Въ большинствѣ управъ оно велось такъ, какъ Богъ на душу положитъ, и нужно сознаться, что въ смыслѣ строгой канцелярской формалистики оно изрядно - таки хромало. Городовое положеніе 1892 г. также не дало никакихъ обязательныхъ предустановленныхъ канцелярскихъ формъ; исключеніе сдѣлано только для формъ и порядка счетоводства, которые имѣли быть преподаны министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролемъ и представлены правительствующему сенату для объявленія во всеобщее свѣдѣніе (п. 6, прилож. къ ст. 140 город. полож.), однако, до сихъ поръ еще не преподаны, не представлены, не объявлены и даже, насколько извѣстно, еще не выработаны. Но въ то же время городовое положеніе 1892 г. заключаетъ въ себѣ 101-ю статью, которою «губернатору предоставляется производить ревизіи управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія, а также всѣхъ подвѣдомственныхъ оному учрежденій». Ревизія, конечно, какъ ревизія, съ провѣркою входящихъ и исходящихъ, алфавитовъ, отпусковъ, настольныхъ и т. п. Кто поручится, что не въ надлежащемъ порядкѣ подшитая бумага или перепутанный № вхо-

дящей не обойдутся городскому головѣ или члену управы гораздо дороже какого нибудь провалившагося по недоразумѣнію городского моста или пары павшихъ отъ безкормицы пожарныхъ лошадей? Вполнѣ естественно, если современные муниципалы изъ простого чувства самосохраненія начали удѣлять особенное вниманіе канцелярскимъ распорядкамъ и направили особенныя усилія на то, чтобы въ этой области, по возможности, все обстояло благополучно. Замѣчательно, что расходившееся маховое колесо канцеляризма втянуло въ себя теперь и гласныхъ думы, прежде стоявшихъ совершенно въ сторонѣ отъ всякой переписки. У современныхъ гласныхъ только и заботы о томъ, чтобы «оформить» свою неявку въ засѣданіе, чтобы своевременно *письменно* (ст. 60) извѣстить о ея причинѣ городского голову, да представить, въ случаѣ требованія, надлежащее письменное о томъ же объясненіе въ городскую думу (ст. 61). Справедливость требуетъ, правда, отмѣтить, что до послѣдняго времени только что названныя статьи городового положенія примѣнялись очень слабо, и не было еще, кажется, случая, чтобы неявившійся въ засѣданіе гласный подвергнутъ былъ дисциплинарному взысканію по 1440—41 ст. улож. о наказ., какъ это предписывается ст. 61 город. полож.; но нѣкоторыми начальниками губерній уже обращено вниманіе на такое «попустительство» со стороны городскихъ думъ, которымъ и сдѣланы по этому поводу соотвѣтствующія предложенія. Прямымъ послѣдствіемъ послѣднихъ явилась усиленная энергія гласныхъ по составленію извѣщеній, объясненій и усиленное же въ подкрѣпленіе ихъ представленіе... медицинскихъ свидѣтельствъ, нелицепріятно удостовѣряющихъ за надлежащимъ «подписомъ» и «съ приложеніемъ печати», что гласные, избранные по городовому положенію 1892 г., особенно крѣпкимъ здоровьемъ похвалиться не могутъ...

II.

Возрожденіе муниципальной волокиты.—Обращеніе къ исполненію и утвержденіе думскихъ постановленій. — Порядокъ установленія таксъ на хлѣбъ и на мясо.

Гдѣ канцеляризмъ, тамъ неизбѣжно и волокита. Съ введеніемъ полож. 11 іюля 1892 г., какъ фениксъ изъ пепла, возродилась на Руси муниципальная волокита блаженной

памяти магистратовъ и шестигласной думы. Обусловливается, однако, ея возрожденіе не однимъ только канцеляризмомъ, насквозь пропитавшимъ муниципальное дѣлопроизводство. Помимо проистекающей изъ этого источника, народилась имѣющая несравненно болѣе важное значеніе волокита, прямо предписанная и предопредѣленная городовымъ положеніемъ 1892 г.

По отмѣненному городовому положенію 1870 г. только весьма немногія постановленія для своей дѣйствительности требовали предварительнаго утвержденія ихъ правительственной властью; всѣ остальныя затѣмъ постановленія городской думы ни въ какомъ утвержденіи не нуждались и могли быть приводимы въ исполненіе немедленно, послѣ того какъ состоялись. Иной порядокъ установленъ дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ. Достаточно сличить его ст. 63, устанавливающую предѣлы компетенціи городской думы, съ его же ст. 78 и 79, опредѣляющими, какія и кѣмъ постановленія утверждаются, чтобы убѣдиться во-очію, что нынѣ всѣ сколько нибудь существенныя постановленія нуждаются въ утвержденіи ихъ губернаторомъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ. Только очень немногія, совершенно пустяковыя, постановленія не подлежатъ утвержденію, да и тѣ могутъ быть приводимы въ исполненіе единственно при томъ условіи, «если губернаторъ въ *двухнедѣльный*, со дня полученія сихъ постановленій, срокъ не остановитъ ихъ исполненія» (ст. 82). И вотъ практика уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ, даже соединенныхъ съ губернскимъ городомъ желѣзною дорогою, доказала, что ни одно, самое пустяковое постановленіе не можетъ быть приведено въ исполненіе ранѣе, чѣмъ черезъ 4 — 5 недѣль, послѣ того какъ оно состоялось. Это легко пояснить простымъ ариѳметическимъ разсчетомъ. Засѣданіе думы состоялось, допустимъ, 1 ноября. На составленіе и подписаніе журнала нужно не менѣе 3 дней и затѣмъ на изготовленіе копіи его для губернатора еще 2 дня. Такимъ образомъ постановленіе будетъ послано губернатору никакъ не раньше 6 — 7 ноября. Въ губернаторской канцеляріи оно будетъ получено 9-го и записано во входящую 10 ноября. Теперь только и начинается теченіе узаконеннаго двухнедѣльнаго срока. Послѣдній истечетъ такимъ образомъ 25 ноября. Но въ этотъ день постановленіе еще не можетъ быть приведено въ исполненіе; необходимо выждать, по крайней мѣрѣ, еще дня три, пока въ

управѣ получено будетъ извѣщеніе губернаторской канцеляріи о неимѣніи препятствій къ его исполненію или о пріостановкѣ его. Слѣдовательно, постановленіе, состоявшееся 1 ноября, можно будетъ обратить къ исполненію никакъ не раньше 29—30 ноября. Но мы обращаемъ вниманіе читателя на то, что въ нашемъ примѣрѣ предположена особенная, рѣдко встрѣчающаяся, быстрота дѣлопроизводства, причемъ въ основаніе вычисленія положена практика одного изъ южныхъ уѣздныхъ городовъ, отстоящаго всего въ трехъ часахъ желѣзнодорожнаго пути отъ губернскаго города. Очевидно, для города, отстоящаго дальше отъ губернскаго центра, или не соединеннаго съ нимъ рельсовымъ путемъ (а такихъ уѣздныхъ и заштатныхъ захолустій на Руси еще десятки)—для такого города къ опредѣленному выше сроку необходимо прибавить, по крайней мѣрѣ, еще недѣлю. Намъ могутъ, правда, указать на то, что мы въ своемъ разсчетѣ напрасно прибавили какихъ то три дня на выжиданіе извѣщенія отъ губернаторской канцеляріи, сверхъ тѣхъ двухъ недѣль, которыя именно для такого выжиданія и назначены закономъ; разъ, скажутъ, 25 ноября истекъ установленный двухнедѣльный срокъ, то выжидать больше нечего. Таковъ, конечно, несомнѣнный буквальный смыслъ закона, но не таковы предписанія жизненнаго опыта. Въ законѣ ясно сказано: «въ двухнедѣльный срокъ», но въ канцеляріяхъ эти слова читаются такъ: «*по истеченіи* двухъ недѣль». И въ практикѣ южнорусскихъ городовъ извѣстенъ уже въ первые три года дѣйствія новаго положенія случай наложенія дисциплинарнаго взысканія на городского голову за то, что онъ, по требованію просителя, отказать въ удовлетвореніи котораго не имѣлъ законнаго права, привелъ въ исполненіе постановленіе думы пунктуально въ срокъ, установленный закономъ, не выждавъ еще нѣсколькихъ лишнихъ дней.

Само собою разумѣется, что для обывателя-просителя опредѣленный выше 4—5 недѣльный срокъ въ дѣйствительности удлиняется, по меньшей мѣрѣ, до *двухъ мѣсяцевъ*. Проходитъ двѣ-три недѣли, пока поданное имъ прошеніе доберется до очередного засѣданія думы (благо еще, если очередныхъ засѣданій не менѣе 12 въ году; обыкновенно-же ихъ бываетъ въ маленькихъ городахъ 8 и не болѣе 10), да съ недѣлю—полторы протянется, пока его извѣстятъ, что постановленіе обращено къ исполненію и ходатайство его можетъ быть, нако-

нецъ, удовлетворено. Что удивительнаго, если обыватель тоскуетъ, изнываетъ, наконецъ, начинаетъ злиться. А такъ какъ относительно новаго городового положенія обыватель обычно освѣдомленъ только въ томъ отношеніи, что теперь время «вольницы» миновало, что теперь у городской управы есть начальство и что начальство это, если пожелаетъ, можетъ, помимо думы, прямо и непосредственно предложить управѣ (даже не испросивъ у нея предварительно объясненія) удовлетворить лицо, заявившее жалобу (ст. 144 и 145),—то обыватель, обозлившись, и спѣшитъ къ губернатору съ жалобою на медленность городской управы; жалоба вызываетъ запросъ (который, впрочемъ, необязателенъ), запросъ вызываетъ объясненіе и т. д., словомъ, заведенная ключикомъ жалобы пружина канцеляризма исправно пускаетъ въ ходъ всѣ его колеса.

Такъ обстоитъ дѣло тогда, когда постановленіе думы въ утвержденіи не нуждается. Легко понять, что въ томъ случаѣ, когда постановленіе требуетъ для своей дѣйствительности предварительнаго утвержденія его губернаторомъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ, время, протекающее отъ момента его составленія до момента его исполненія, приходится исчислять уже не недѣлями, а мѣсяцами. Случается поэтому нерѣдко, что постановленіе думы получаетъ законную силу тогда, когда оно уже потеряло всякій смыслъ и значеніе. Мы въ дальнѣйшемъ встрѣтимъ еще не мало фактовъ, подтверждающихъ это. Считаемъ поэтому возможнымъ въ данную минуту остановиться на первомъ подвернувшемся подъ руку примѣрѣ.

Дѣйствующимъ уставомъ о народномъ продовольствіи городскому общественному управленію предоставляется, въ предупрежденіе непомѣрнаго вздорожанія продуктовъ продовольствія, устанавливать на нихъ таксы. Это, по разъясненію сената, не *обязанность* а *право* городского управленія: отъ его усмотрѣнія зависитъ установить таксы или-же предоставить опредѣленіе цѣнъ на продукты потребленія «свободному соглашенію» сторонъ—продавцовъ и покупателей. Не касаясь принципіальной стороны вопроса о таксахъ, не затрагивая вопроса о томъ, насколько вообще можетъ быть дѣйствительна и полезна регламентація рыночныхъ цѣнъ, нельзя, во всякомъ случаѣ, отрицать того, что сколько нибудь замѣтное реальное значеніе какія-бы то ни было таксы могутъ имѣть только въ томъ случаѣ, если онѣ устанавливаются не теоретически и произвольно,

по наитію и вдохновенію свыше, а исходя изъ данныхъ, существующихъ въ наличности условій, на почвѣ фактическихъ отношеній даннаго рынка, по возможности отражая ихъ въ себѣ. Но для этого, понятно, безусловно необходимо, чтобы порядокъ и способъ установленія таксъ отличался извѣстной эластичностью. И при прежнемъ городовомъ положеніи онѣ дѣйствительно во многихъ городахъ пересматривались, исправлялись и устанавливались почти ежемѣсячно, такъ какъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ порядокъ изданія ихъ принятъ былъ слѣдующій. Отъ думы зависѣло рѣшить вопросъ: быть или не быть таксамъ. Если она признавала въ принципѣ необходимость таксъ, то указывала начала, которыми обязательно было руководствоваться при составленіи ихъ. Затѣмъ самая выработка нормъ, составленіе и опубликованіе таксъ, равно какъ надзоръ за исполненіемъ ихъ, все это возглагалось уже на обязанность городской управы. Никто ничего ненормальнаго въ такомъ порядкѣ не усматривалъ и усмотрѣть не могъ, такъ какъ онъ вытекалъ изъ буквы и духа закона. Городовое положеніе 1870 года содержало въ себѣ только одно общее указаніе на то, что установленіе таксъ относится къ кругу вѣдомства городского общественнаго управленія, безъ дальнѣйшаго затѣмъ опредѣленія, какому именно органу его это право предоставляется—думѣ или управѣ. За то городовое положеніе 1892 года выразилось на этотъ случай гораздо опредѣленнѣе и категоричнѣе. Перечисляя въ ст. 78 постановленія думы, подлежащія утвержденію губернатора, оно ясно упоминаетъ также постановленія «о таксахъ на хлѣбъ и мясо». Благодаря этому, сдѣланныя кое-гдѣ попытки сохранить прежній порядокъ увѣнчались полной неудачей. Такъ, напр., Нахичеванская на Дону городская дума, исходя изъ того, что при *восьми* очередныхъ засѣданіяхъ въ году, происходящихъ при томъ то въ началѣ, то въ серединѣ, то въ концѣ мѣсяца, установленіе таксъ самою думою не имѣло-бы никакого смысла, постановила возложить эту обязанность на городскую управу, которую и уполномочила разъ навсегда составлять таксы и представлять ихъ на утвержденіе въ установленномъ порядкѣ. Но Донское областное по городскимъ дѣламъ присутствіе постановленіе Нахичеванской думы отмѣнило, исходя изъ того, что, въ ст. 78 говорится объ утвержденіи губернаторомъ постановленій *думы* о таксахъ, откуда будто-бы нужно заключить,

что установленіе ихъ предоставлено исключительно *думѣ*, а не *управѣ*; въ законѣ-же нигдѣ не содержится указанія на то, чтобы дума могла передавать свои полномочія управѣ. Противъ такого толкованія закона, конечно, можно спорить, но никакого значенія, кромѣ чисто теоретическаго интереса, такой споръ не будетъ имѣть, такъ какъ по новому городовому положенію, разъ состоялось постановленіе городского присутствія, то, хотя-бы оно и было обжаловано, оно все-таки немедленно приводится въ исполненіе [1]). Значитъ дума, желающая имѣть таксы, должна ихъ сама устанавливать. Значитъ затѣмъ, что таксы на декабрь, напр., должны быть выработаны въ концѣ октября, доложены думѣ, согласно тому-же взятому нами выше примѣру, въ засѣданіи 1 ноября и введены въ дѣйствіе, при самомъ быстромъ дѣлопроизводствѣ, никакъ не ранѣе 8—10 декабря. Значитъ, наконецъ, для того, чтобы таксы на декабрь, выработанныя въ октябрѣ, хотя сколько-нибудь удовлетворяли своему назначенію,—и члены управы, вырабатывающіе ихъ, и гласные думы, ихъ одабривающіе, должны обладать не только глубочайшими политико экономическими знаніями, но и пророческимъ даромъ предвидѣнья. Такимъ даромъ, однако, они, по всему видимому, не обладаютъ. Этимъ приходится объяснить, почему одни муниципалитеты теперь совсѣмъ отказались отъ системы таксъ; другіе-же, хотя и устанавливаютъ ихъ по традиціи, но не проявляютъ ни малѣйшей охоты слѣдить за ихъ исполненіемъ, отлично сознавая, что при такомъ порядкѣ установленія таксъ онѣ уже окончательно и безповоротно представляютъ собою ломаннаго гроша не стоющую бумажную формальность. Особенно большой бѣды тутъ, впрочемъ, еще нѣтъ, тѣмъ болѣе въ небольшихъ городахъ, гдѣ жизнь относительно дешева. Есть случаи гораздо большей важности, когда обязательность предварительнаго утвержденія думскихъ постановленій и, вообще, установленная положеніемъ 1892 года муниципальная волокита ведетъ къ прямому вреду для городскихъ интересовъ и городского населенія.

---

[1]) Да и вообще путь обжалованья такъ труденъ и тернистъ и чреватъ такими непріятными послѣдствіями, что современные муниципалитеты при бѣгаютъ къ нему только въ особенно экстренныхъ случаяхъ, когда задѣты уже особенно важные и существенные городскіе интересы.

III.

Расхищеніе городскихъ земель. — Его способы и пріемы. — Усилившаяся беззащитность городской земли отъ самовольныхъ захватовъ. — «Вздутіе» городскихъ смѣтъ и его причины.

Въ печати неоднократно указывалось на тѣ необычайно широкіе размѣры, которые приняло зло расхищенія городскихъ земель путемъ самовольнаго захвата. Мы не коснемся теперь причинъ этого въ высшей степени интереснаго и характернаго явленія. Мы въ данную минуту констатируемъ только тотъ фактъ, что на Руси имѣется не мало городовъ, площадь заселенія которыхъ разрослась исключительно путемъ самовольныхъ захватовъ. Извѣстны города (напр., Екатеринославъ, Ростовъ, Таганрогъ), гдѣ въ одну ночь на городской землѣ выростали цѣлые поселки. Ночью на облюбованные заранѣе городскіе, по преимуществу запланные, участки вывозились готовые деревянные срубы и къ утру на вчерашнемъ еще пустырѣ красовались уже десятки домиковъ съ занавѣсками и цвѣтами на окнахъ, съ курами и прочей домашней животностью, бродившей по дворикамъ, въ ту же ночь огороженнымъ. За самовольнымъ захватомъ, обычно, слѣдуетъ утвержденіе въ правахъ собственности на захваченный участокъ въ силу земской давности. Въ дѣйствительности послѣдняя очень рѣдко истекаетъ, но это нисколько дѣлу не мѣшаетъ. Провладѣвъ захваченнымъ участкомъ годъ, два, а иногда даже только нѣсколько мѣсяцевъ, самовольный владѣлецъ возбуждаетъ въ окружномъ судѣ ходатайство объ утвержденіи за нимъ участка по праву земской давности. Судъ допрашиваетъ указанныхъ просителемъ свидѣтелей-сосѣдей, въ свою очередь захватившихъ городскую землю и потому вполнѣ солидарныхъ съ просителемъ. Свидѣтели-сосѣди подтверждаютъ фактъ давностнаго владѣнія, а такъ какъ городское управленіе, не имѣющее возможности знать о производствѣ такого дѣла въ судѣ, въ него не вступаетъ и спора не предъявляетъ, то судъ удовлетворяетъ ходатайство просителя; послѣдній получаетъ данную и превращается въ собственника городской земли. Существуетъ, впрочемъ, и другой путь для овладѣнія ею. Лицо, облюбовавшее клочокъ городской земли, выдаетъ вексель другу-пріятелю. Вексель предъявляется ко взысканію, получается исполнительный листъ

и затѣмъ, по указанію кредитора, *какъ имущество отвѣтчика,* описывается и продается съ публичнаго торга облюбованный участокъ городской земли. На торгахъ участокъ или остается за кредиторомъ, или покупается подставнымъ отъ отвѣтчика лицомъ, которое, получивъ данную, передаетъ затѣмъ по купчей крѣпости участокъ мнимому должнику. Такимъ образомъ послѣдній оказывается собственникомъ городской земли по формальному акту укрѣпленія.

Таковы, въ общихъ чертахъ, тѣ пріемы и способы, при посредствѣ которыхъ производится расхищеніе городскихъ земель. Въ распоряженіи городского управленія для борьбы съ этимъ зломъ имѣются два пути: 1) искъ о правѣ собственности и 2) искъ о возстановленіи нарушеннаго владѣнія. И тотъ, и другой путь труденъ и тернистъ. Кромѣ утвержденныхъ плановъ, у городовъ, обыкновенно, нѣтъ никакихъ актовъ укрѣпленія на принадлежащую имъ землю. И рѣдкій изъ судовъ найдетъ планъ достаточнымъ основаніемъ для признанія за городомъ права собственности на захваченный участокъ, тѣмъ болѣе, что мало такихъ городовъ, застройка которыхъ въ натурѣ соотвѣтствовала бы плану. Не въ менѣе затруднительномъ положеніи оказывается городское управленіе и тогда, когда оно пытается спасти захваченную городскую землю искомъ о возстановленіи нарушеннаго владѣнія. Поступорожніе участки городской земли, обыкновенно, не огорожены и не несутъ на себѣ никакихъ признаковъ фактическаго городского владѣнія. А между тѣмъ, для того, чтобы выиграть искъ, нужно доказать именно это послѣднее. Приходится опираться на такіе шаткіе признаки, какъ то, что участокъ находился будто бы въ общемъ всѣмъ городомъ пользованіи, что по немъ всякій имѣлъ свободный проходъ и проѣздъ, что по немъ же свободно и безпрепятственно бродилъ обывательскій скотъ и т. п., но все это слишкомъ мало убѣдительно и, естественно, что такіе иски проигрываются десятками. Словомъ, положеніе вещей таково, что въ дѣлахъ о захватѣ городской земли городское управленіе только тогда можетъ надѣяться на успѣхъ, когда оно умудрится какимъ нибудь образомъ изъ роли истца перейти въ положеніе отвѣтчика, т. е., когда оно поспѣшитъ заблаговременно само захватить свой собственный участокъ. Въ такомъ случаѣ лицо, имѣвшее на этотъ участокъ виды и затѣявшее одну изъ описанныхъ махинацій для овладѣнія

имъ, оказывается уже, если всетаки желаетъ добиться своего, въ необходимости предъявить къ городу искъ о возстановленіи нарушеннаго владѣнія или о правѣ собственности; но ни своего фактическаго владѣнія, ни тѣмъ болѣе своего права собственности, за отсутствіемъ у него актовъ укрѣпленія, оно, конечно, доказать не можетъ и такимъ образомъ городская земля оказывается спасенной. Мы сказали, «оказывается», но точнѣе было бы сказать «оказывалась» до введенія городового положенія 1892 года. Для поясненія этого примѣромъ, возьметъ дѣйствительный случай. Городская управа частнымъ путемъ узнала, что предстоитъ захватъ нѣсколькихъ наиболѣе цѣнныхъ городскихъ участковъ и узнала объ этомъ, къ счастью, какъ-разъ наканунѣ очереднаго засѣданія думы. Чтобы спасти участки, осуществивъ въ какомъ нибудь наглядномъ признакѣ свое фактическое владѣніе, городскому управленію необходимо было ихъ немедленно огородить. Объ этомъ докладывается думѣ, которая и ассигнуетъ потребную на этотъ расходъ сумму. Если бы это случилось во время дѣйствія городового положенія 1870 г., то участки, конечно, были бы въ тотъ же день огорожены. Но мы знаемъ уже, что теперь о немедленномъ исполненіи думскихъ постановленій не можетъ быть и рѣчи. Мало того, въ случаяхъ, подобныхъ настоящему, дѣло особенно усложняется. Суть въ томъ, что на основаніи дѣйствующихъ правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ (п. 1 приложенія къ ст. 140), «всякое постановленіе думы, вызывающее денежный расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ дѣйствіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ общую годовую или дополнительную смѣту». Исключеніе сдѣлано только для «постановленій чрезвычайныхъ собраній думы въ случаяхъ особой важности, какъ-то: во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п.». Само собою разумѣется, что какъ ни экстренна была необходимость огородить заборомъ городскіе участки, но этой необходимости нельзя было приравнять ни къ народному бѣдствію, ни къ военнымъ обстоятельствамъ. А такъ какъ расходъ этотъ не былъ, да и не могъ быть предусмотрѣнъ общей годовой смѣтой, то, значитъ, оставалось составить дополнительную смѣту. Но по дѣйствующимъ правиламъ, «одобренныя или исправленныя думою смѣты и раскладки со всѣми къ нимъ приложеніями

и объясненіями представляются губернатору и сообщаются, въ копіяхъ, управляющему казенной палатой, который замѣчанія свои на смѣты и раскладки препровождаетъ на усмотрѣніе губернатора» (п. 12). Затѣмъ уже «губернаторъ или разрѣшаетъ приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе, или, по встрѣченнымъ относительно законности и правильности ихъ сомнѣніямъ, предлагаетъ свои замѣчанія на разсмотрѣніе мѣстнаго по земскимъ и городскимъ или по городскимъ дѣламъ присутствія» (п. 13). Предоставляемъ самому читателю сообразить, сколько городскихъ участковъ успѣли захватить, пока шла переписка между управляющимъ казенной палатой и губернаторомъ, пока послѣдній увѣдомилъ управу что онъ разрѣшаетъ привести въ дѣйствіе дополнительную смѣту и, слѣдовательно, огородить участки... давно уже огороженные ихъ новыми собственниками.

Конечно нужда скачетъ, нужда пляшетъ, нужда пѣсенки поетъ и, наконецъ, научаетъ, составлять смѣты. Тѣ городскія управленія, которые успѣли уже на собственномъ опытѣ убѣдиться, въ какомъ глупомъ положеніи оказываются они, когда приходится среди года произвести какой нибудь экстренный расходъ, который, не могъ быть предусмотрѣнъ общей годовой смѣтой, поневолѣ начали изобрѣтать разные способы и средства, которые избавили бы ихъ отъ глупого положенія. Такихъ средствъ пока найдено два. Одни городскія управленія завели въ своихъ росписяхъ очень крупную статью «на экстраординарные расходы»; другія, гдѣ такая статья встрѣчена была неодобрительно губернаторомъ или управляющимъ казенной палатой, прибѣгли къ способу «вздутія» смѣты, т. е., къ систематическому увеличенію всѣхъ смѣтныхъ назначеній противъ дѣйствительной надобности, для того чтобы получить такимъ образомъ возможно большую сумму свободныхъ остатковъ, распоряженіе которыми по новому городовому положенію зависитъ исключительно отъ думы. Послѣдній способъ оказывается наиболѣе удобнымъ потому, что не можетъ вызвать противодѣйствія ни со стороны губернатора, ни со стороны управляющаго казенной палаты; какъ бы ни были вздуты тѣ или другія смѣтныя статьи, но такъ какъ критика ихъ и провѣрка ихъ основаній производится не на городской хозяйственный, а на чиновничій аршинъ, то очевидно, что ихъ излишняя «полнота» не можетъ быть замѣчена критиками и контролерами.

Что въ данномъ случаѣ городское общественное управленіе не имѣя возможности перешагнуть черезъ законъ, какъ будто обходитъ его,—этого конечно никто не станетъ отрицать, но всякій согласится, что его за это нельзя ни громить, ни порицать. Когда законъ обходитъ не частное лицо во имя своихъ личныхъ интересовъ, а учрежденіе, вынужденное къ тому заботой о болѣе правильномъ и нормальномъ ходѣ порученнаго ему общественнаго дѣла, то ясно, что виною тому не злая воля, а дефектъ самого закона, не соотвѣтствующаго потребностямъ живой дѣйятельности.

IV.

Продажа городской земли.—Ея цѣли и задачи.—Порядокъ отчужденія ея по новому и старому городовому положенію.—Темнота, неясность и запутанность дѣйствующихъ постановленій.—Усиленіе волокиты и ея практическіе результаты.

Мы видѣли, при помощи какихъ способовъ и пріемовъ производилось и производится расхищеніе городскихъ земель. Бывали, конечно, и случаи расхищенія ихъ путемъ думскихъ постановленій, т. е., съ общаго думскаго вѣдома и согласія, когда думское большинство мироволило какому нибудь сильному человѣку, но это бывало только, какъ крайне рѣдкое исключеніе. Какъ общее правило, необходимо признать, что въ тѣхъ случаяхъ, когда городская земля переходила въ частную собственность легальнымъ путемъ съ вѣдома и согласія думы, для отчужденія ея всегда имѣлись болѣе или мѣнѣе достаточныя основанія. Что касается, напр., продажи городскихъ дворовыхъ участковъ, то во многихъ особенно быстро растущихъ городахъ она являлась весьма дѣйствительнымъ средствомъ противъ чрезмѣрной густоты и скученности населенія. Пуская въ продажу сразу десятки и даже сотни участковъ (какъ напр., въ Екатеринославѣ), городское управленіе тѣмъ самымъ открывало возможность людямъ небольшого достатка, а при льготной продажѣ съ разсрочкой платежа—даже прямо бѣднякамъ, обзаводиться собственнымъ кровомъ, а это въ свою очередь на долго задерживало непомѣрный ростъ квартирныхъ цѣнъ и на многіе годы отодвигало моментъ господства мансардныхъ и подвальныхъ жилищъ, составляющихъ такое громадное зло круп-

ныхъ густо населенныхъ центровъ. Въ нѣкоторыхъ маленькихъ нарождающихся городахъ продажа участковъ имѣла еще и другія цѣли. Въ такихъ городахъ она почти всегда оказывалась удобнымъ средствомъ для привлеченія иногороднихъ и увеличенія такимъ образомъ контингента мѣстнаго городскаго населенія, что вело въ свою очередь къ росту и развитію городской жизни. Ее практиковали поэтому по преимуществу небольшіе города, расположенные вблизи крупныхъ центровъ съ чрезмѣрно густымъ населеніемъ. Въ результатѣ небольшой городокъ, вмѣсто того, чтобы захирѣть подъ подавляющимъ вліяніемъ своего крупнаго сосѣда, мало по малу, благодаря продажѣ участковъ, разростался, крѣпнулъ, становясь все болѣе независимымъ и самостоятельнымъ. Затѣмъ на нашемъ югѣ, особенно въ сосѣдствѣ съ Донецкимъ бассейномъ, въ связи съ насажденіемъ и развитіемъ здѣсь крупной капиталистической индустріи въ послѣдніе годы широко начала практиковаться продажа городской земли, частью плановой (усадебной), а главнымъ образомъ запланной (выгонной) подъ устройства разныхъ фабрично-заводскихъ предпріятій. Между южными городами даже возникла на этой почвѣ довольно серьезная конкурренція: каждый старается отбить у сосѣда и переманить къ себѣ крупное предпріятіе, почему и уступаетъ въ цѣнѣ земли и соглашается на наиболѣе льготныя условія продажи ея. Однако, даже прогадывая въ цѣнѣ, города въ этихъ случаяхъ въ концѣ концовъ все таки не оставались въ накладѣ: крупное фабрично-заводское предпріятіе давало крупную надбавку къ суммѣ оцѣночнаго сбора, открывало новый источникъ заработка для главной массы городского населенія, оживляло мѣстную торговлю и тѣмъ самымъ въ конечномъ результатѣ опять таки содѣйствовало обогащенію городской кассы. Мы говоримъ все это къ тому, что не было фактическихъ основаній обвинять прежнее городское управленіе, дѣйствовавшее по положенію 1870 г., въ слишкомъ расточительномъ и неосмотрительномъ обращеніи съ городской землею. Наоборотъ, по скольку, по крайней мѣрѣ, дѣло шло о продажѣ дворовыхъ участковъ, городскія думы проявляли даже очень замѣтную скупость и неподатливость. Тогда, какъ и теперь, думское большинство состояло изъ домовладѣльцевъ, которые прямо заинтересованы въ увеличеніи густоты населенія, слѣдовательно, и въ ростѣ кватиртирныхъ цѣнъ. Естественно поэтому, что думскому меньшин-

ству, стоявшему на стражѣ интересовъ небогатой массы городского населенія, приходилось вести долгую и упорную борьбу, пока удавалось добиться вотума, разрѣшающаго продажу участковъ. Да и такой вотумъ, обыкновено, получался только тогда, когда чрезмѣрно усилившіеся самовольные захваты городской земли слишкомъ уже громко начинали вопіять о настоятельной и неотложной потребности населенія въ расширеніи площади городского поселенія. Не было, слѣдовательно, никакихъ данныхъ, которые указывали бы на необходимость установленія въ дѣлѣ отчужденія городской земли еще какихъ либо особенныхъ гарантій противъ думской неосмотрительности, сверхъ установленныхъ городовымъ положеніемъ 1870 г., которое какъ извѣстно, требовало для дѣйствительности опредѣленій объ отчужденіи земли большинства $^2/_3$ голосовъ при наличности не менѣе половины гласныхъ. Правда, деньгами, вырученными отъ продажи земли, городское управленіе имѣло право распорядиться по своему усмотрѣнію, и дѣйствительно бывали случаи, когда деньги эти расходовались на покрытіе текущихъ городскихъ потребностей, такъ что въ конечномъ результатѣ городъ оставался и безъ земли, и безъ денегъ. Въ данномъ отношеніи, слѣдовательно въ городовомъ положеніи 1870 года дѣйствительно существовалъ весьма важный пробѣлъ, но его достаточно было бы пополнить постановленіемъ, содержавшимся въ новомъ городовомъ положеніи (п. 4 прилож. къ ст. 140), именно, требующимъ, чтобы суммы, вырученныя отъ продажи недвижимыхъ имуществъ, обязательно обращаемы были на образованіе запасного капитала, который можетъ быть расходуемъ только въ особомъ порядкѣ и только заимообразно. Однако новое городовое положеніе не ограничилось этимъ, а пошло гораздо дальше. Если отъ самовольныхъ захватовъ, какъ мы видѣли, теперь городская земля гораздо менѣе ограждена, чѣмъ раньше, то за то гораздо болѣе стѣсненъ путь легальнаго отчужденія ея.

Противурѣчивость характеризируетъ собою относящіяся къ данному случаю статьи городового положенія 1892 года. Пунктомъ 7 статьи 63 этого городового положенія городской думѣ предоставляется «отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, а также установленіе правилъ и разцѣнокъ для продажи и выкупа тѣхъ изъ сихъ имуществъ, которыя предназначаются подъ застройку и урегулированіе городского поселенія, согласно утвер-

жденному на оное плану». Но затѣмъ примѣчаніе 1-е къ ст. 79 опредѣляетъ, что «постановленія думы объ отчужденіи земель, всемилостивѣйше пожалованныхъ городу или отведенныхъ ему по распоряженію правительства... приводятся въ дѣйствіе не иначе, какъ съ высочайшаго соизволенія, испрашиваемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ». Никакихъ ограниченій въ себѣ это примѣчаніе не содержитъ, слѣдовательно, дѣйствіе его одинаково распространяется и на выгонную землю, и на землю, входящую въ черту городского поселенія, разъ только и та и другая всемилостивѣйше пожалована или отведена городу по распоряженію правительства. Но если исключить владѣльческіе города и мѣстечки сѣверозападнаго края, то какъ мало останется городовъ, которые владѣли бы принадлежащей имъ землею по какимъ либо инымъ основаніямъ. Слѣдовательно, если бы выписанное выше примѣчаніе къ ст. 79 примѣнялось на практикѣ во всей его строгости, то въ подавляющемъ большинствѣ городовъ ни одна пядь городской плановой и запланной земли не могла бы быть отчуждена безъ высочайшаго на то соизволенія, что на практикѣ было бы равносильно совершенному воспрещенію продажи городской земли. Чрезвычайная стѣснительность такого порядка и привела къ тому, что съ перваго же дня по введеніи новаго городового положенія, дѣйствіе вышеприведеннаго примѣчанія распространено было установившейся практикою только на случаи продажъ городской выгонной (запланной) земли; хотя, правда, и при такомъ ограниченіи дѣйствіе этого закона все таки уже сказалось въ томъ, что предприниматели, нуждающіеся въ землѣ для своихъ фабрикъ и заводовъ, особенно въ случаяхъ экстренныхъ, когда дорогъ каждый лишній день, начали охотнѣе пріобрѣтать ее изъ частныхъ рукъ избѣгая, по возможности, имѣть дѣло съ городскимъ управленіемъ[1]). Что же касается затѣмъ собственно дворовыхъ участковъ, то та же установившаяся практика до послѣдняго времени съ грѣхомъ пополамъ примѣняетъ къ нимъ по преимуществу ст. 78 город. полож.; въ первомъ параграфѣ этой статьи среди постановленій, которыя во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ подлежатъ

[1]) Это было писано въ началѣ 1896 года. Но затѣмъ вносившее такую путаницу примѣч. 1 къ ст. 79, въ вышеуказанной нами части его, закономъ 10 марта 1897 года *уничтожено*, и такимъ образомъ признана правильность и нашихъ указаній, и игнорировавшей это примѣчаніе муниципальной практики. Что же касается дальнѣйшихъ нашихъ замѣчаній относительно дворовыхъ участковъ, то они сохраняютъ силу и для настоящаго времени.

утвержденію губернатора, указываются также постановленія: «1) объ установленіи разцѣнокъ плановыхъ городскихъ земель, назначенныхъ подъ застройку и урегулированіе городского поселенія и 2) объ условіяхъ выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ усадебныхъ мѣстъ». Мы сказали «съ грѣхомъ пополамъ», такъ какъ существуетъ еще ст. 79, признающая подлежащими утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ постановленія: «объ отчужденіи принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ, за исключеніемъ маломѣрныхъ мѣстъ, назначенныхъ по плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіе городского поселенія». Однако, практика считала возможнымъ игнорировать эту статью, руководствуясь тѣмъ, что редакція ея не совпадаетъ съ редакціей ст. 78, что, дѣлая исключеніе, она по отношенію къ нему не содержитъ въ себѣ ссылки на нее и наконецъ, главнымъ образомъ, тѣмъ, что она не содержитъ въ себѣ поясненія, въ какомъ именно смыслѣ понимаются ею «маломѣрныя мѣста». Понимать этотъ послѣдній терминъ въ смыслѣ строительнаго устава, т. е. предполагать, что тутъ идетъ рѣчь объ участкахъ, имѣющихъ менѣе 10 саженей по улицѣ, установившаяся практика вполнѣ резонно не считала возможнымъ, исходя изъ того, что въ статьѣ говорится о «маломѣрныхъ мѣстахъ, *назначенныхъ по плану города подъ застройку*», между тѣмъ какъ маломѣрныя мѣста созданы не утвержденными на города планами, а *вопреки имъ*, практикой жизни; нельзя, кажется, указать такого города, утвержденный планъ на который заранѣе предустановилъ бы скученность построекъ, предназначивъ для нихъ маломѣрныя мѣста. Наоборотъ, большинствомъ утвержденныхъ городскихъ плановъ подъ застройку назначены даже чрезмѣрно большіе, измѣряемые десятинами дворовые участки, которые затѣмъ, по мѣрѣ роста населенія, и дробились на болѣе мелкіе. Въ виду сказаннаго, установившаяся практика и считала возможнымъ, игнорируя противурѣчивую и неясную 79 ст., распространить дѣйствіе ст. 78 на всѣ дворовые участки, независимо отъ ихъ размѣра. Такимъ образомъ, постановленія о продажѣ дворовыхъ участковъ, какого бы то ни было размѣра, не восходили дальше губернаторской канцеляріи. Но такой, относительно, сносный еще порядокъ, практиковался недолго. Ему положилъ предѣлъ разосланный губернаторамъ циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ, отъ 25 апрѣля

1895 года, за № 18. Вотъ что гласитъ этотъ циркуляръ: «По одной изъ губерній возникъ вопросъ о томъ, какихъ размѣровъ земельные участки должны считаться въ городскихъ поселеніяхъ маломѣрными. Поводомъ къ возбужденію означеннаго вопроса послужило содержащееся въ ст. 79 город. полож. 1892 г., правило, по которому постановленія городскихъ думъ, объ отчужденіи принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ (за исключеніемъ маломѣрныхъ мѣстъ, назначенныхъ по плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіе городского населенія), подлежатъ утвержденію министерства внутреннихъ дѣлъ. Между тѣмъ, въ виду отсутствія въ законѣ прямого указанія о томъ, какіе участки должны считаться за маломѣрныя, городскія думы нерѣдко собственною своею властью отчуждаютъ въ частную собственность болѣе или менѣе значительные участки городской земли, признавая ихъ маломѣрными. За исключеніемъ изъ свода законовъ ст. 403 уст. строит., опредѣленіе маломѣрныхъ мѣстъ содержится лишь во временныхъ правилахъ (по части строительной), изданныхъ на основаніи высочайше утвержденнаго 26 апрѣля 1871 года мнѣнія государственнаго совѣта и дѣйствующихъ въ тѣхъ городахъ, въ коихъ не имѣется еще изданныхъ по строительной части обязательныхъ постановленій; на основаніи же ст. 16 сихъ правилъ таковыми мѣстами въ городахъ должны считаться мѣста, имѣющія по улицѣ менѣе 10 саженей, безотносительно къ квадратному содержанію ихъ площадей. Вслѣдствіе сего и въ виду отсутствія въ какихъ либо другихъ узаконеніяхъ подлежащихъ по сему предмету указаній, долгомъ считаю разъяснить вашему превосходительству для надлежащаго въ потребныхъ случаяхъ руководства, что вопросъ объ опредѣленіи маломѣрности мѣста долженъ быть разрѣшаемъ примѣнительно къ приведенной статьѣ означенныхъ временныхъ правилъ, *каковою статьею надлежитъ руководствоваться и при изданіи* въ установленномъ порядкѣ въ городахъ *обязательныхъ постановленій*[1]) по строительной части».

---

[1]) Такимъ образомъ ограничено, слѣдовательно, и право городского управленія опредѣлять по своему усмотрѣнію маломѣрность участка даже путемъ обязательнаго постановленія, хотя само же министерство признаетъ, что временныя правила не имѣютъ силы тамъ, гдѣ изданы замѣняющія изъ обязательныя постановленія.

И такъ отнынѣ, со дня изданія изложеннаго циркуляра, ни одно думское постановленіе, касающееся отчужденія полномѣрнаго участка городской земли, т. е. имѣющаго по улицѣ 10 и болѣе саженей, не можетъ быть приведено въ исполненіе ранѣе, чѣмъ оно будетъ утверждено министромъ внутреннихъ дѣлъ. Легко понять, къ какимъ ведетъ это практическимъ результатамъ. Само собою разумѣется, что менѣе всего ощущаютъ стѣснительность установленнаго циркуляромъ порядка городскія управленія крупныхъ, густо населенныхъ центровъ. Здѣсь, гдѣ продажная цѣна земли очень высока, гдѣ она застраивается дорогими каменными и другими огнестойкими сооруженіями, въ продажу идутъ по преимуществу маломѣрные участки. Въ крупныхъ центрахъ поэтому рѣдкое изъ постановленій восходитъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Не то въ небольшихъ деревянныхъ и соломенныхъ, не только уѣздныхъ и заштатныхъ, но и захолустныхъ губернскихъ городахъ. Не нужно забывать, что возведеніе сооруженій на маломѣрныхъ мѣстахъ, въ видахъ санитарныхъ и противупожарныхъ, обставлено различными стѣснительными условіями и ограниченіями. Вотъ почему въ небольшихъ городахъ, гдѣ земля дешева и нѣтъ резона застраивать ее цѣнными огнестойкими постройками, въ продажу идутъ по преимуществу полномѣрные участки. Въ такихъ городахъ, слѣдовательно, ни одного участка нельзя теперь продать безъ предварительнаго утвержденія думскаго постановленія объ этомъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Покупатель, пріобрѣтая городской участокъ, не только истомится, пока дождется выдачи ему акта укрѣпленія, но и кромѣ того, идя на торги или пріобрѣтая участокъ по вольной цѣнѣ, вручая задатокъ или уплачивая впередъ всю причитающуюся за него сумму полностью, нисколько не увѣренъ въ томъ, что сдѣлка дѣйствительно состоялась, и что всѣ его труды и хлопоты не пропадутъ напрасно. А въ такомъ случаѣ, что удивительнаго, если онъ старается пріобрѣсти городской участокъ подешевле, разсчитывая, по крайней мѣрѣ, въ цѣнѣ вознаградить себя за тревогу, ожиданія и муку волокиты. Мало того. Иной при другихъ условіяхъ охотно пріобрѣлъ бы городской участокъ легальнымъ путемъ, но теперь соображаетъ, что захватить городской участокъ ему будетъ стоить гораздо меньше труда и хлопотъ, чѣмъ купить его. Словомъ, усиленіе волокиты въ дѣлѣ отчуж-

денія городской земли съ одной стороны привело къ ея обезцѣненію, съ другой — явилось новымъ побудительнымъ мотивомъ къ усиленію захватовъ. И вотъ теперь злополучные мелкіе провинціальные города очутились лицомъ къ лицу съ крайне печальной альтернативой. Имъ приходится одно изъ двухъ: или, поступаясь интересами городской кассы, отчуждать по прежнему только полномѣрные участки, или же, поступаясь интересами населенія, во избѣжаніе волокиты, искусственно дробить продаваемые участки, создавая такимъ образомъ преждевременно, безъ всякой въ томъ необходимости, чрезмѣрную скученность построекъ, безусловно опасную для населенія и въ пожарномъ, и въ санитарномъ отношеніяхъ.

V.

Попытки сократить волокиту.—Журналы думскихъ засѣданій прежде и теперь.—Новѣйшая упрощенная форма ихъ.—Дорого купленная побѣда.

Справедливость требуетъ замѣтить, что сами современные муниципалы, хотя и отбывающіе только натуральную повинность, не чужды однако стремленія, по возможности, сократить обусловленную дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ волокиту. Но тѣ средства, которыми они располагаютъ для этого, до крайности ничтожны и къ тому же ведутъ въ гораздо большей степени къ отрицательнымъ результатамъ, чѣмъ къ положительнымъ.

При старомъ городовомъ положеніи только особенно захолустные провинціальные города не печатали журналовъ думскихъ засѣданій. Самые журналы составлялись тогда съ большой полнотой и обстоятельностью, заключая въ себѣ не только мотивировку опредѣленій, но и почти стенографическую передачу преній. Кому въ то время приходилось нести обязанности думскаго секретаря, тотъ знаетъ, съ какой придирчивой требовательностью относились тогда гласные къ составленію журнала, какую бурю вызывали иногда одно не записанное секретаремъ слово или неточно переданная имъ фраза, которой ораторъ придавалъ особенное значеніе. Въ этой требовательности было подчасъ много комизма, много кичливости и дутаго пустозвонства, но въ основѣ ея всетаки лежало нѣчто весьма серьезное и безусловно полезное для городского дѣла. Каждый зналъ,

что печатные журналы являются зеркаломъ его муниципальной дѣятельности. Каждый помнилъ, что наканунѣ выборовъ избиратели заглянутъ въ эти журналы и подведутъ всему итоги; узнаютъ, кто сколько пропустилъ засѣданій, кто за что ратовалъ, чьи интересы поддерживалъ, противъ чего и во имя чего боролся. И если не заглянутъ въ журналы сами избиратели непосредственно, то это сдѣлаетъ за нихъ и для нихъ мѣстная печать, хотя бы въ образѣ какихъ нибудь жалчайшихъ «Губернскихъ Вѣдомостей». Наконецъ печатаніе журналовъ имѣло еще и то практическое значеніе, что устраняло случайность и непослѣдовательность думской практики, создавая традицію и закрѣпляя силу прецедентовъ. Каждый добросовѣстно относившійся къ дѣлу гласный, имѣя въ рукахъ печатные журналы думы за прошлое время и потому не вынужденный полагаться только на свою память, получалъ возможность, во 1-хъ, въ необходимыхъ случаяхъ опереться на прошлую думскую практику, во 2-хъ, слѣдить за тѣмъ, чтобы состоявшіяся думскія постановленія не забывались исполнительными органами городского управленія, а приводились ими въ исполненіе своевременно. Вотъ почему встрѣчавшіяся кое-гдѣ попытки городскихъ управъ съэкономить расходы на печатаніе журналовъ всегда встрѣчали горячій отказъ со стороны гласныхъ.

Съ введеніемъ нынѣ дѣйствующаго городового положенія вскорѣ во многихъ городахъ прекратилось и печатаніе думскихъ журналовъ. Произошло это по двухъ причинамъ. Во 1-хъ, нѣкоторые начальники губерній нашли расходъ на это излишней роскошью, полагая вполнѣ достаточнымъ, чтобы журналы появлялись въ никѣмъ не читаемой оффиціальной части «Губернскихъ Вѣдомостей» и то не подлинникомъ, а въ видѣ простого перечня разсмотрѣнныхъ думою вопросовъ, даже безъ обозначенія состоявшихся по нимъ опредѣленій. Во 2-хъ, нѣкоторыя думы по собственной иниціативѣ прекратили печатаніе журналовъ, такъ какъ оно потеряло смыслъ и значеніе. Это послѣднее произошло въ свою очередь по двумъ причинамъ. Во 1-хъ, какъ извѣстно, журналы засѣданій могутъ быть печатаемы теперь только съ разрѣшенія губернатора. Но нѣкоторыя губернаторскія канцеляріи, по какому-то странному недоразумѣнію, смѣшали *печатаніе* постановленій съ *приведеніемъ ихъ въ исполненіе*. Благодаря этой канцелярской точкѣ зрѣнія, нѣкоторые начальники губерній разрѣшаютъ печатаніе журна-

ловъ только въ тѣхъ частяхъ ихъ, которыя заключаютъ въ себѣ постановленія, обращенныя къ исполненію, за истеченіемъ двухнедѣльнаго срока. Тѣ же части журналовъ, въ которыхъ заключаются постановленія опротестованныя, или требующія для своей дѣйствительности предварительнаго утвержденія, печатаемы быть не могутъ. Слѣдовательно, печататься могутъ только клочки журналовъ, изъ которыхъ не только нельзя узнать, какія въ данномъ засѣданіи состоялись постановленія, но даже какіе вопросы дебатировались въ немъ; послѣднее можно узнать изъ повѣстки, приглашавшей гласныхъ въ засѣданіе, но отнюдь не изъ его журнала. Такимъ образомъ то зеркало, которымъ гласные когда-то такъ дорожили, перестало отражать дѣйствительность. Естественно, что они отказались отъ него. Теперь, если какому нибудь гласному придетъ особенно сильная охота справиться, какое когда либо состоялось постановленіе по такому то вопросу, то онъ не обращается къ печатному журналу, а идетъ въ управу и справляется по рукописному подлиннику. Понятно, что такіе случаи крайне рѣдки: вѣдь нужно быть особенно горячимъ муниципаломъ, чтобы давать себѣ трудъ ходить въ управу и портить глаза не всегда разборчивою рукописью. Вторая причина, въ силу которой по иниціативѣ самихъ муниципаловъ прекратилось печатаніе журналовъ—все та же муниципальная волокита. Есть такія счастливыя губерніи, гдѣ печатаніе журналовъ не встрѣтило бы ни одного изъ перечисленныхъ «независящихъ» препятствій, но за то сами журналы потеряли свой прежній смыслъ и значеніе, а потому потеряло его и печатаніе ихъ. Составленіе обстоятельнаго и полнаго журнала требуетъ времени, а между тѣмъ при установившейся думской волокитѣ дорога каждая лишняя минута. Выгадать, урвать у этой волокиты одинъ-два дня—и то уже, по мнѣнію наиболѣе горячихъ и нетерпѣливыхъ муниципаловъ, большой успѣхъ. И вотъ начали мало по малу прибѣгать къ такой формѣ журнала, которая даетъ возможность составить и подписать его тутъ же въ засѣданіи и на слѣдующій же день отослать его копію губернатору. Съ каждымъ днемъ все болѣе широкое распространеніе получаетъ думскій журналъ, изложенный въ формѣ предлагаемаго присяжнымъ засѣдателямъ вопроснаго листка. Это листъ бумаги, раздѣленный линейкою вдоль на двѣ части; по лѣвую сторону линейки имѣется надпись: «слушали», по правую—

«опредѣлили». Подъ рубрикой «слушали» вписывается оглавленіе вопроса, выслушаннаго думою, иногда даже безъ краткаго изложенія его сущности, а подъ рубрикой «опредѣлили»—сжатое, сухое и лаконическое опредѣленіе безъ всякой мотивировки. Такой журналъ, напечатанный даже безъ пропусковъ, стоитъ ровно столько же, сколько и не напечатанный,—значитъ, незачѣмъ его и печатать.

Таково средство, которое придумали современные муниципалы для борьбы съ волокитой, и такова побѣда, одержанная ими надъ нею! Побѣда, конечно, совершенно жалкая и мизерная, побѣда, рѣшительно не стоющая того, чѣмъ ради нея пожертвовано. А пожертвовано ради нея всею тою несомнѣнною пользою, которую приносило дѣлу печатаніе журналовъ, и прежде всего—интересами гласности...

Основы современнаго городского управленія.

I.

Недостаточное знакомство общества со строемъ новыхъ городскихъ учрежденій.—Частое смѣшиваніе новаго со старымъ.—Ихъ обманчивое сходство и необходимость выясненія ихъ различій.

Сознательное отношеніе городскихъ избирателей, какъ и всякихъ другихъ, къ своей избирательной задачѣ является главнымъ залогомъ успѣшнаго и удовлетворительнаго ея разрѣшенія. Но о такомъ сознательномъ отношеніи, очевидно, даже рѣчи быть не можетъ тамъ, гдѣ избиратели не имѣютъ яснаго представленія о строѣ, организаціи и функціяхъ того учрежденія, въ которое они посылаютъ своихъ представителей. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, опредѣлить пригодность или непригодность даннаго претендента на званіе гласнаго, если избирателю неизвѣстны тѣ условія, въ которыхъ этому гласному придется дѣйствовать, а, слѣдовательно, неизвѣстны и тѣ качества претендента, какія могутъ быть наиболѣе желательны и пригодны при данныхъ условіяхъ? Призванный къ избирательной урнѣ, чтобы съ избирательнымъ шаромъ въ рукахъ произнести приговоръ надъ дѣятельностью своихъ прежнихъ избранниковъ,— какъ можетъ онъ произвести правильную оцѣнку этой дѣятельности, если не знаетъ, что въ ней, въ этой дѣятельности, *отъ людей* и что—*отъ учрежденій*, т.-е., что въ ней приходится ставить на *личный* счетъ избранниковъ и что — на счетъ данныхъ *условій* ихъ дѣятельности? Между тѣмъ, едва ли подлежитъ сомнѣнію, что современный городской избиратель въ своей подавляющей массѣ ничего этого не знаетъ. И кому не приходилось встрѣчать даже муниципаловъ, въ теченіе ряда четырехлѣтій принимающихъ активное участіе въ городскомъ управленіи и въ то же время совершенно незнакомыхъ со строемъ и порядкомъ дѣйствій городскихъ учрежденій. Тѣмъ менѣе удивительнаго въ томъ, что для стоящей въ сторонѣ

отъ нихъ «большой публики» эти учрежденія являются вполнѣ terra incognita, причемъ въ средѣ этой «большой публики» нетрудно встрѣтить людей даже съ высшимъ юридическимъ образованіемъ, не умѣющихъ отличить думы отъ управы и, вообще, имѣющихъ объ этой области крайне смутныя и сбивчивыя понятія. Чего же требовать отъ рядового, большею частью даже полуграмотнаго, избирателя! Тѣмъ менѣе можно его винить за то, что теперь сдѣлались непригодными даже тѣ немногія его знанія, которыя онъ какъ ни какъ, но все-таки пріобрѣлъ, если не теоретически, то путемъ опыта жизни, въ теченіе 20-лѣтней практики прежняго городового положенія. Вѣдь, даже при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ не такъ то легко отрѣшиться отъ старыхъ знаній и пріобрѣсти новыя. Если еще недавно[1]) даже въ оффиціальныхъ бумагахъ нерѣдко встрѣчались ошибочныя, въ силу привычнаго шаблона, ссылки на статьи прежняго городового положенія; если въ настоящее время и въ обществѣ и даже въ печати муниципальные вопросы трактуются и вкривь и вкось, причемъ къ городскому управленію предъявляются такія требованія, которыхъ при данной его организаціи къ нему предъявлять нельзя; если, наоборотъ, къ современному городскому управленію не предъявляется тѣхъ претензій, предъявить которыя и можно и должно было бы, то все это—естественный продуктъ того, что старое еще не совсѣмъ забыто, а новое недостаточно усвоено. Въ сознаніи даже людей, стоящихъ у самого новаго дѣла, прежнее до того перепуталось съ настоящимъ, что нужно особенное усиліе воли и критической мысли, чтобы отдѣлить одно отъ другого и провести между ними надлежащую демаркаціонную линію. Нужно особенное усиліе главнымъ образомъ потому, что между старымъ и новымъ существуетъ обманчивое внѣшнее сходство, подчасъ доходящее до тождества, за которымъ, однако, скрывается не только несходная, но и рѣзко различная сущность,—различная до діаметральной противоположности. Само собою разумѣется, чѣмъ больше будетъ сдѣлано печатью для выясненія различія между старымъ и новымъ, тѣмъ скорѣе наступитъ моментъ сознательнаго отношенія и общества и самихъ муниципаловъ къ современному городскому управленію, тѣмъ яснѣе опредѣлится, чего отъ него можно требовать и въ ка-

[1]) По крайней мѣрѣ до 1898 года.

кихъ отношеніяхъ на него никакихъ надеждъ возлагать не приходится. Но произвести полное и детальное по всѣмъ пунктамъ сопоставленіе прежняго и новаго муниципальнаго строя—задача хотя и благодарная, но слишкомъ широкая, требующая капитальнаго труда, какому здѣсь не мѣсто, почему мы ограничимся только выясненіемъ нѣсколькихъ кардинальныхъ пунктовъ различія между старымъ и новымъ, именно тѣхъ, которые имѣютъ рѣшающее значеніе для нашихъ современныхъ муниципальныхъ судебъ.

II.

Основная идея Город. Полож. 1870 г. — Съуженіе и ограниченіе ея въ установленной имъ избирательной системѣ.—Трехразрядное дѣленіе избирателей и его недостатки.

Кто поинтересовался когда-либо, хотя бы только бѣгло, просмотрѣть извѣстные пятитомные «Матеріалы, относящіеся до новаго обществен. устройства въ город. Имперіи», тотъ, конечно, долженъ былъ замѣтить, какъ часто и какъ усиленно подчеркивалось составителями отмѣненнаго нынѣ городового положенія 1870 года то обстоятельство, что новое общественное устройство въ городахъ открываетъ доступъ къ участію въ городскомъ управленіи «*всему* городскому населенію». Такова, именно, и была основная идея прежняго городового положенія, которая еще въ «Программѣ для составленія соображеній относительно улучшеній общественнаго управленія въ городахъ» была выражена слѣдующимъ образомъ: «Для того, чтобы всякое общественное дѣло было рѣшаемо, по возможности, справедливо и безобидно для каждаго члена общества, необходимо участіе въ рѣшеніи такихъ дѣлъ *всѣхъ заинтересованныхъ* въ нихъ членовъ, если не прямое, то хотя косвенное»[1]). Къ сожалѣнію, въ дальнѣйшемъ эта основная идея получила существенное ограниченіе, благодаря съуженію самого понятія заинтересованности. «Нѣтъ сомнѣнія, — говорится въ «Проектѣ представленія Мин. Вн. Дѣлъ объ устройствѣ городск. общ. управл.» (составл. въ 1864 году) и дословно повторяется затѣмъ въ «Объяснительной запискѣ къ проекту Полож. о

[1]) «Матеріалы», т. I, стр. 15.

городск. общ. управл.»,—нѣтъ сомнѣнія что *всѣ* жители города заинтересованы въ его благоустройствѣ: для всѣхъ ихъ важно, напр., чтобы городъ былъ хорошо вымощенъ, чтобы онъ былъ достаточно освѣщенъ, чтобы въ немъ содержалась исправно пожарная часть и т. д. Но сейчасъ же затѣмъ дѣлается оговорка, что «одно пользованіе подобными удобствами благоустроенной городской жизни не можетъ еще служить основаніемъ для права участія въ общественномъ управленіи и что для сего необходимы, сверхъ того, еще *особыя* условія». Какія это «особыя условія»—выясняется тутъ же: «Такъ какъ городское благоустройство можетъ поддерживаться и развиваться лишь съ помощью матеріальныхъ средствъ и такъ какъ средства сіи составляются преимущественно изъ уплачиваемыхъ мѣстными жителями повинностей съ владѣемыхъ ими въ городѣ имуществъ, а также съ производимыхъ тамъ торговъ и промысловъ, то съ полною основательностью (?) можно признать, что только жители, владѣющіе въ городѣ недвижимыми имуществами и уплачивающіе въ городскую кассу опредѣленные сборы съ торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ (а потому заинтересованные не только наравнѣ съ прочими обывателями города въ общемъ его благоустройствѣ, но также ближайшимъ образомъ и въ правильномъ распредѣленіи и соотвѣтственномъ употребленіи уплачиваемыхъ ими повинностей), и должны пользоваться правомъ участія въ общественномъ управленіи»; ибо, — поясняется далѣе, — «назначеніе сего управленія и состоитъ собственно въ томъ, чтобы путемъ матеріальныхъ средствъ, находящихся въ его расположеніи, содѣйствовать поддержанію и развитію городского благоустройства» [1]). Эти одностороннія соображенія, несмотря на встрѣченныя ими вполнѣ основательныя возраженія, тѣмъ не менѣе, легли въ основаніе городового положенія 1870 года, которымъ поэтому избирательное право, какъ активное, такъ и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, къ какому-бы состоянію онъ ни принадлежалъ, разъ только онъ удовлетворялъ слѣдующимъ условіямъ: былъ русскимъ подданнымъ, имѣлъ не менѣе 25 лѣтъ отъ роду и владѣлъ въ предѣлахъ города какой-нибудь недвижимой собственностью, *подлежавшей* оцѣночному сбору (хотя-бы послѣдній факти-

[1]) «Матеріалы», т. I, стр. 204 и т. II, 50. стр.

чески, по малоцѣнности имущества, не взимался или даже вовсе не былъ думою установленъ), или-же уплачивалъ въ пользу города сборъ со свидѣтельствъ: купеческаго, промысловаго на мелочной торгъ, приказчичьяго перваго разряда или-же съ билета на содержаніе промышленнаго заведенія. Такимъ образомъ, каждый, кто владѣлъ хотя крошечнымъ домикомъ, кто въ качествѣ торговца или ремесленника платилъ въ пользу города $1^1/_2$—2 рубля, пользовался правомъ не только избирать, но и самому быть избираемому въ гласные. На-ряду съ этимъ, однако, благодаря установленному, хотя и невысокому, имущественному цензу, оказывалась лишенной избирательныхъ правъ сложная и разнородная группа квартиронанимателей, т.-е. не владѣвшіе недвижимостью люди либеральныхъ профессій, рентьеры, живущіе на доходы отъ капиталовъ, разнаго рода пенсіонеры, чернорабочіе, живущіе поденною платою, наконецъ самые мелкіе торговцы и ремесленники, грошевыя предпріятія которыхъ, по правиламъ полож. о пошлин., не требовали выборки какихъ-либо документовъ. Эта разнородная группа обывателей едва-ли была заинтересована въ городскомъ благоустройствѣ менѣе остальныхъ, располагавшихъ имущественнымъ цензомъ, и потому устраненіе ея отъ участія въ городскомъ управленіи приходится отнести къ числу крупныхъ недостатковъ прежняго городового положенія. Но значеніе этого недостатка въ значительной мѣрѣ ослабляется тѣмъ, что сколько-нибудь значительная группа квартиронанимателей могла быть только въ крупныхъ городскихъ центрахъ; во всѣхъ-же остальныхъ, особенно въ небольшихъ провинціальныхъ городахъ (а такихъ—подавляющее большинство) эта разношерстная группа не могла быть ни особенно замѣтной, ни особенно значительной. Въ такихъ городахъ, гдѣ почти каждый — будь то торговецъ, ремесленникъ или чиновникъ—живетъ въ своемъ собственномъ домишкѣ, гдѣ даже обыватель, перебивающійся поденною платою, имѣетъ каждый собственную избушку, хатенку, наконецъ, хотя-бы только землянку,—въ такихъ городахъ группа «бездомовыхъ» или квартиронанимателей, лишенныхъ избирательныхъ правъ, по своей малочисленности совершенно терялась въ общей массѣ городского населенія, по тому или другому основанію пользовавшагося избирательными правами. Слѣдовательно, въ отношеніи, по крайней мѣрѣ, небольшихъ провинціальныхъ городовъ (а такихъ, повторяемъ, подавляющее

большинство) приходится признать, что первоначальный основной принципъ городового положенія 1870 года былъ осуществленъ въ возможно полной мѣрѣ и къ участію въ дѣлахъ городского управленія призвано было все городское населеніе, во всякомъ случаѣ, его подавляющее большинство. При этомъ, однако, обязательно напомнить о томъ, что не всѣ его общественные и экономическіе слои имѣли возможность проявить это участіе въ равной мѣрѣ. Для производства выборовъ, какъ извѣстно, всѣ избиратели дѣлились на три разряда. Съ этой цѣлью они вносились въ избирательный списокъ въ послѣдовательномъ порядкѣ, по убывающимъ степенямъ вносимаго каждымъ сбора въ пользу города. Изъ стоявшихъ во главѣ списка, слѣдовательно, вносящихъ высшіе размѣры (оклады) сборовъ, отдѣлялось въ томъ-же послѣдовательномъ нисходящемъ порядкѣ извѣстное количество избирателей по такому разсчету, чтобы сумма уплачиваемыхъ ими всѣми въ совокупности сборовъ равнялась одной трети общей суммы городскихъ сборовъ. Это и былъ первый разрядъ. Иначе, если общая сумма городскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ всѣми обывателями, равнялась, положимъ, 60.000 руб., а стоявшіе во главѣ списка 30 плательщиковъ уплачивали въ сложности 20.000 руб., то эти 30 человѣкъ и образовали первый разрядъ. Ко второму причислялись непосредственно за ними слѣдовавшіе по списку избиратели, уплачивавшіе вторую треть общей суммы сборовъ; наконецъ, всѣ остальные до конца списка, уплачивавшіе остальную треть, составляли третій разрядъ. Естественно, что при такомъ дѣленіи въ первомъ разрядѣ рѣдко насчитывалось даже нѣсколько десятковъ избирателей, представлявшихъ собою исключительно домовладѣльческія и капиталическія сливки населенія. Въ прямую противоположность этому, въ третьемъ разрядѣ избиратели насчитывались тысячами, представляя собою основную массу городского населенія, всю его домовладѣльческую, торговую и ремесленную мелкоту. Тѣмъ не менѣе, несмотря на такую рѣзкую разницу въ численности разрядовъ, каждый изъ нихъ избиралъ одинаковое число гласныхъ—одну треть думскаго состава. Въ думѣ, слѣдовательно, тысячи городского населенія располагали такимъ-же количествомъ голосовъ, какимъ располагали въ ней десятки крупныхъ домовладѣльцевъ, торговцевъ и промышленниковъ перваго разряда или сотни обывателей второго разряда. Такое неравномѣрное, почти обратно про-

порціональное представительство, конечно, нельзя отнести къ числу достоинствъ прежняго городового положенія; наоборотъ, оно должно быть признано самымъ крупнымъ его недостаткомъ. Но въ такомъ случаѣ тѣмъ обязательнѣе напомнить о тѣхъ мотивахъ, которыми руководствовались составители прежняго положенія, создавая такую организацію городского представительства. Эти мотивы особенно интересны потому, что они даютъ возможность надлежащимъ образомъ оттѣнить наиболѣе существенные пункты различія между городовымъ положеніемъ 1892 г. и положеніемъ 1870 года.

III.

Мотивировка трехразряднаго дѣленія комиссіей по пересмотру проектовъ положенія—Возраженія городскихъ головъ Гарелина и Погребова и гласнаго Лихачева.— Мнѣніе большинства экспертовъ и членовъ комиссіи.—Цѣль трехразрядной системы.—Ея возможное исправленіе.

Въ первомъ журналѣ (засѣд. 14 янв. 1870 г.) Высочайше учрежденной коммиссіи по пересмотру проектовъ положенія о городскомъ общественномъ управленіи и устава о городскомъ хозяйствѣ мы находимъ, между прочимъ, слѣдующую мотивировку трехразряднаго дѣленія избирателей: «Такъ какъ уплачиваемыя городскими жителями повинности весьма неравномѣрны и жители, уплачивающіе низшій размѣръ повинностей, составляютъ значительное большинство, то оказалось необходимымъ принять мѣры къ *соразмѣрному*, по отношенію къ отбываемымъ повинностямъ, распредѣленію между городскимъ населеніемъ избирательнаго права, дабы завѣдываніе городскими дѣлами не сосредоточивалось *по-прежнему* въ рукахъ низшихъ слоевъ населенія, ко вреду городского благоустройства и въ несоотвѣтствіи проектируемымъ по городскому управленію и хозяйству преобразованіямъ». Въ этихъ видахъ и предположено было «въ каждомъ городѣ учредить *три* избирательныхъ собранія для городскихъ выборовъ съ предоставленіемъ каждому... выбора *одной трети* гласныхъ» («Матер.», т. III, стр. 48 и повтор. на стр. 106). Но такое предположеніе, какъ видно изъ второго журнала той-же коммиссіи, встрѣтило энергичныя возраженія, между прочимъ, со стороны одного изъ экспертовъ, бывшаго вознесенскаго посадскаго головы, г. Гарелина, поддер-

жаннаго петербургскимъ головою Погребовымъ и, частью, гласнымъ Лихачевымъ. Возраженія эти сводились къ тому, что «подчиненіе вообще городскихъ избирателей какимъ-либо цензовымъ условіямъ не соотвѣтствовало-бы ни духу времени, ни историческому складу русскаго народа» и что поразрядное дѣленіе, хотя-бы не по сословіямъ, а по капиталамъ, должно неизбѣжно повести къ «кастической обособленности и враждѣ», къ борьбѣ «голытьбы съ людьми лучшими». Г. Гарелинъ ссылался при этомъ и на то, что «русскій народъ вездѣ и во всѣ времена рѣшалъ свои общественныя дѣла міромъ», «громадой», причемъ «хотя на дѣлѣ и существуетъ экономическая зависимость бѣдняковъ отъ капиталистовъ и, вслѣдствіе сего, преобладаніе послѣднихъ надъ первыми, но подобныя отношенія и той и другой сторонѣ представляются совершенно естественными, какъ дѣло необходимости» (стр. 216). Точка зрѣнія г. Гарелина не встрѣтила, однако, сочувствія ни со стороны большинства экспертовъ, ни со стороны всѣхъ членовъ комиссіи, высказавшихся за поразрядное дѣленіе избирателей. Они опирались въ этомъ случаѣ на столѣтній опытъ существованія городского управленія въ прежнемъ дореформенномъ видѣ, доказавшій, что при системѣ выборовъ посредствомъ городского схода не представляется никакой возможности ни ввести порядокъ въ выборы, съ внѣшней ихъ стороны, ни организовать правильныхъ собраній «съ устраненіемъ въ семъ случаѣ *произвола вліятельныхъ* и не всегда дѣйствующихъ въ интересахъ общества лицъ, руководящихъ сходомъ». Именно этотъ печальный опытъ прошлаго и привелъ большинство экспертовъ и членовъ коммиссіи къ сознанію, что устраненіе недостатковъ прежней выборной системы (сходомъ) возможно только посредствомъ установленія такихъ основаній для организаціи выборовъ, которыя самымъ точнымъ и опредѣленнымъ образомъ «упрочивали-бы право *каждаго* на участіе въ избраніи представителей города, *дабы всего меньше оставалось мѣста произволу и вліятельности отдѣльныхъ лицъ въ собственныхъ ихъ интересахъ*» (стр. 218). Такія основанія комиссія и усмотрѣла въ поразрядномъ дѣленіи избирателей, въ отдѣленіи сильныхъ отъ слабыхъ путемъ уединенія каждой группы интересовъ въ особой самостоятельной избирательной куріи. Но затѣмъ возникла новая опасность. Такъ какъ разрядъ мелкихъ избирателей, естественно, долженъ былъ быть

наиболѣе многочисленнымъ, то при условіи выбора каждымъ разрядомъ такого числа представителей, которое соотвѣтствовало бы количеству избирателей даннаго разряда, перевѣсъ долженъ былъ неизбѣжно оказаться на сторонѣ мелкихъ интересовъ, которые грозили такимъ образомъ, совершенно поглотить интересы болѣе крупные. Иначе — если прежде шла рѣчь объ охранѣ самостоятельности большинства отъ вреднаго вліянія экономически сильнаго меньшинства, то теперь предстояло еще позаботиться объ охранѣ меньшинства отъ поглощенія его большинствомъ. Средство для этого комиссія и усмотрѣла въ томъ началѣ, въ силу котораго «степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна строго соразмѣряться съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ». Развивая это начало «съ надлежащей послѣдовательностью», комиссія и пришла къ заключенію, что право соразмѣрнаго участія городскихъ жителей въ выборахъ могло-бы считаться упроченнымъ только тогда, когда «лица, обложенныя высшими налогами, имѣли-бы большее (сравнительно съ количествомъ ихъ) число представителей изъ среды себя; лица-же, несущія меньше тягостей по городу, давали-бы отъ себя меньшее число и представителей» (стр. 219). Комиссія сослалась при этомъ на западно-европейскую — собственно, прусскую — организацію муниципальнаго устройства, въ основаніе которой положена также трехразрядная система и съ тою-же цѣлью, именно, чтобы «съ одной стороны устранить безпорядки, происходящіе въ многочисленныхъ собраніяхъ, съ другой — не допустить преобладанія большинства надъ меньшинствомъ, неизбѣжнаго при совокупной подачѣ голосовъ всѣми избирателями». (стр. 220). Правда, съ этой точки зрѣнія, казалось-бы, достаточно было раздѣлить избирателей только на два разряда, но такимъ путемъ цѣль все-таки не была-бы достигнута, ибо, какъ пояснилъ экспертъ, череповецкій городской голова Милютинъ, система выборовъ должна быть организована такимъ образомъ, чтобы при *трехъ* избирательныхъ разрядахъ, второй разрядъ, *«заключающій въ себѣ собственниковъ средней руки»*, такъ сказать, *балансировалъ между высшимъ и низшимъ, первымъ и третьимъ*, «уравновѣшивая собою вліяніе того и другого и *не давая преобладанія высшему*, наиболѣе состоятельному разряду надъ низшимъ» (стр. 221).

Мы такъ подробно остановились на этихъ, большинству читателей, конечно, совершенно неизвѣстныхъ, мотивахъ именно потому, что они наилучшимъ образомъ выясняютъ цѣли, къ достиженію которыхъ стремился законодатель установленіемъ прежней избирательной системы. Ясно, что этой системой не только не имѣлось въ виду принести мелкіе интересы въ жертву крупнымъ, но наоборотъ, старались по возможности уравновѣсить представительство тѣхъ и другихъ, предоставить имъ одинаковыя средства защиты, «не давая,—какъ выразился Милютинъ,—преобладанія высшему, наиболѣе состоятельному, разряду надъ низшимъ», и въ то-же время ограждая меньшинство отъ поглощенія его большинствомъ, неизбѣжнаго при совмѣстной подачѣ голосовъ всѣми избирателями. Правда, въ дѣйствительности, на практикѣ эти цѣли не были достигнуты; въ дѣйствительности трехразрядная система привела къ тому, что интересы мелкаго обывателя оказались въ полномъ почти пренебреженіи, по той, главнымъ образомъ, причинѣ, что второй разрядъ не балансировалъ, какъ предполагалъ Милютинъ, а обыкновенно примыкалъ къ первому разряду и такимъ образомъ оказывалось двое противъ одного. Однако, эта бѣда была легко поправима: стоило только нѣсколько усилить представительство третьяго разряда или ослабить представительство первыхъ двухъ—и тогда то равновѣсіе, къ которому стремился законодатель, было-бы возстановлено. Для насъ, впрочемъ, въ данномъ случаѣ не столько важны практическіе результаты прежней избирательной системы, сколько именно это стремленіе ея къ равновѣсію, это признаніе ею равноправности крупныхъ и мелкихъ интересовъ. Ничего подобнаго мы не найдемъ въ дѣйствующемъ городскомъ положеніи 1892 года, которое, какъ мы увидимъ, стоитъ на совершенно иной точкѣ зрѣнія и преслѣдуетъ совершенно иныя цѣли.

IV.

Городовое положеніе 1892 года.—Его избирательная система и сокращеніе контингента избирателей.—Установленная имъ система опеки и вмѣшательства.

Городовое положеніе 1892 года, имѣя своей основной задачей установленіе «твердой власти» на мѣстѣ общественной самодѣятельности, естественно, игнорируетъ «городское общество»

и вѣдается только съ «городскимъ поселеніемъ», какъ территоріальной административной единицей. На мѣстѣ самоуправленія, къ которому, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ стремилось городовое положеніе 1870 года, дѣйствующее положеніе ставитъ систему *выборной* казенной администраціи, превращая городскую управу въ коллегію выборныхъ коронныхъ чиновниковъ, а думу—въ нѣчто аналогичное французскимъ муниципальнымъ совѣтамъ эпохи реставраціи. Отвергая прежній принципъ участія въ городскомъ представительствѣ *всего* населенія, хотя-бы только имущественно заинтересованнаго, оно сохраняетъ выборное начало единственно въ тѣхъ ограниченныхъ размѣрахъ, въ какихъ оно существенно необходимо для указанной новой системы управленія. Благодаря этому, дѣйствующее городовое положеніе знаетъ только двѣ категоріи избирателей: 1) владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, *обложенныхъ* (а не *подлежащихъ* обложенію, какъ было прежде) оцѣночнымъ въ пользу города сборомъ, при условіи оцѣнки ихъ не ниже извѣстнаго, довольно высокаго minimum'а и 2) владѣльцевъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній, выбирающихъ купеческія свидѣтельства: въ столицахъ—первой, а въ прочихъ городахъ — первой или второй гильдіи. Какъ сказалось такое рѣзкое измѣненіе цензуальныхъ условій на числѣ избирателей—легко судить по слѣдующимъ примѣрамъ: въ Петербургѣ было болѣе 21 тыс. избирателей, теперь—менѣе 8 тыс.; въ Москвѣ было ихъ болѣе 20 тыс., теперь немного болѣе 7 тыс.; въ Кіевѣ было 4,157 теперь 2,710; въ Харьковѣ было 6,890, теперь 2,291; въ г. Нахичевани на-Дону по списку 1888 года числилось избирателей 1,443, а по списку 1893 года—510 и по списку 1897 года—587. Если принять во вниманіе, что съ 1888 года населеніе г. Нахичевани, благодаря усиленной иммиграціи и быстрому заселенію окраинъ, возросло почти на 35 проц., то окажется, что съ введеніемъ новаго городового положенія количество избирателей уменьшилось здѣсь почти въ четыре раза. Затѣмъ въ г. Ростовѣ на-Дону по списку 1887 года значилось избирателей 5,383, по спискамъ 1893 года—только 788, и 1897 года—1,224, т.-е., принимая во вниманіе такой-же приростъ населенія, въ 7 или 8 разъ менѣе. Само собой разумѣется, что еще болѣе сократилось число избирателей въ городахъ, для которыхъ установленъ еще болѣе высокій избирательный цензъ (который, по дѣйствующему городовому положенію, не вездѣ одинаковъ) и

гдѣ въ то-же время оцѣнка недвижимыхъ имуществъ менѣе высока, а особенно, въ городахъ еврейской черты осѣдлости, гдѣ лишена избирательныхъ правъ значительная часть населенія, даже располагающаго избирательнымъ цензомъ: здѣсь число избирателей опустилось даже до $^1/_{10}$ части прежняго числа. Конечно, одно только уменьшеніе числа избирателей, имѣющихъ право участвовать въ выборахъ, не имѣло-бы такого важнаго значенія, если-бы оно коснулось одинаково всѣхъ разрядовъ, всѣхъ классовъ населенія, всѣхъ его экономическихъ слоевъ. Но городовое положеніе 1892 года совсѣмъ не имѣетъ въ виду такого равномѣрнаго сокращенія. Оно именно и задается цѣлью допустить къ избирательнымъ урокамъ только наиболѣе обезпеченный классъ городского населенія. Оно достигаетъ поэтому сокращенія избирателей путемъ такого повышенія избирательнаго ценза, благодаря которому, напр., въ Кіевѣ лишено избирательныхъ правъ 5,151 домовладѣлецъ изъ 7371, въ Ростовѣ на-Дону лишены избирательныхъ правъ около 6,000 домовладѣльцевъ изъ слишкомъ 7 тыс., да сверхъ того нѣсколько тысячъ торговцевъ и промышленниковъ, не выбирающихъ гильдейскихъ свидѣтельствъ или замѣнившихъ ихъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ. Иначе,—отъ участія въ городскомъ управленіи оказался устраненнымъ весь прежній третій и частью второй разрядъ; вся основная масса городского населенія осталась за флагомъ, и городскія судьбы оказались переданными всецѣло въ руки того самаго экономически сильнаго, состоятельнаго меньшинства, отъ вреднаго, своекорыстнаго вліянія и преобладанія котораго прежнее городовое положеніе, какъ мы видѣли, такъ тщательно старалось оградить интересы большинства городского населенія. Отсюда не вытекаетъ, впрочемъ, что новое городовое положеніе относится съ пренебреженіемъ къ этимъ интересамъ, считая ихъ недостойными охраны и защиты. Законодатель, повидимому, довольно ясно представлялъ себѣ ту опасность, которая неизбѣжно вытекала изъ предоставленія хотя бы ограниченной муниципальной власти привиллегированному меньшинству, при отсутствіи противовѣса со стороны большинства, лишеннаго представительства; законодатель предпочелъ только этотъ противовѣсъ соотвѣтственно съ задачей установленія «твердой власти» замѣнить противовѣсомъ администраціи, усиленіемъ ея надзора и установленіемъ опеки. Если прежде, когда дума, хотя бы только въ теоріи, представляла собою *все город-*

ское населеніе нельзя было себѣ, по крайней мѣрѣ, логически представить, чтобы постановленія ея нарушали интересы мѣстнаго населенія, т.-е., чтобы населеніе это дѣйствовало во вредъ самому себѣ,—то такое предположеніе весьма возможно теперь, когда дума представляетъ собою только привиллегированное меньшинство. Отсюда, очевидно кромѣ принципіальнаго, явилось еще практическое основаніе къ тому, чтобы на мѣсто прежней «самостоятельности» предоставить администраціи не только надзоръ за законностью думскихъ постановленій, какъ было прежде, но и надзоръ за правильностью ихъ по существу, за тѣмъ, чтобы они не нарушали интересовъ мѣстнаго населенія. Однако, опытъ перваго-же четырехлѣтія воочію показалъ, что самый тщательный административный надзоръ не въ силахъ замѣнить самодѣятельности заинтересованныхъ сторонъ, поставленныхъ въ нормальныя условія борьбы за свои интересы и нужды. Опытъ доказалъ, что одна только административная опека, при отсутствіи представительства со стороны массы городского населенія, не только не приводитъ къ желанной цѣли, но даже нерѣдко ставитъ эту массу населенія въ гораздо болѣе беззащитное положеніе, чѣмъ то, въ которомъ она находилась раньше, даже при слабомъ представительствѣ третьяго разряда. Не нужно забывать, что городское хозяйство складывается изъ такой массы мелочей, за которой невозможно услѣдить даже при самомъ тщательномъ надзорѣ, къ тому-же сводящемся по существу къ чисто бумажной процедурѣ, какъ это неизбѣжно и неотвратимо бываетъ при всякой, доведенной до крайности, регламентаціи. Тутъ дѣлается поблажка какому-нибудь крупному тузу, тамъ усиленно облагается какой-нибудь мелкій промыселъ, — издали, со стороны услѣдить за этимъ нѣтъ никакой возможности. Наконецъ, *очень часто, только находясь у самаго муниципальнаго дѣла, въ самомъ его круговоротѣ, только превосходно зная всѣ детали, всѣ особенныя мѣстныя условія, даже всѣ существующія въ данномъ городѣ личныя связи и отношенія*,—только зная все это, можно судить о тѣхъ дѣйствительныхъ мотивахъ, которыми вызывается извѣстная муниципальная мѣра, и о тѣхъ дѣйствительныхъ выгодахъ или невыгодахъ, которыя извлечетъ изъ нея мѣстное населеніе или извѣстная его группа. Издали, со стороны, при отсутствіи самаго детальнаго знакомства съ мѣстными условіями, иная,

по существу безусловно вредная, мѣра можетъ показаться благой и полезной, и наоборотъ. Затѣмъ, если допустить даже такую маловѣроятную вещь, что, наприм., въ губернскомъ городѣ всѣ мѣстныя условія и отношенія подчиненнаго ему уѣзднаго города такъ-же хорошо и детально извѣстны, какъ самимъ мѣстнымъ уѣзднымъ людямъ и что, слѣдовательно, ничто не можетъ укрыться отъ надзора и опеки, то и въ такомъ случаѣ за ними, какъ доказалъ опытъ, можно признать только отрицательное значеніе. Если, благодаря имъ, иногда и удается населенію избавиться отъ какой-нибудь явно вредной мѣры (такіе случаи, впрочемъ, почти совершенно неизвѣстны), то во всякомъ случаѣ, какъ-бы превосходно надзоръ и опека ни были организованы, они не располагаютъ и не могутъ располагать такими средствами, которыя въ силахъ были-бы побудить муниципаловъ къ *активной* дѣятельности на пользу населенія, особенно если эта польза въ чемъ-нибудь противорѣчитъ интересамъ правящаго меньшинства. Наоборотъ, безсильная создать что-нибудь положительное, безсильная вдохнуть духъ иниціативы тамъ, гдѣ его нѣтъ, она, какъ показалъ все тотъ-же опытъ, часто погашаетъ его тамъ, гдѣ онъ есть, создавая привычку ходить на помочахъ и, слѣдовательно, приводя къ разслабленію. Въ дальнѣйшемъ мы встрѣтимъ не мало тому примѣровъ и доказательствъ.

V.

Измѣненія въ порядкѣ дѣйствій городского общественнаго управленія.—Перемѣна во взаимномъ положеніи его органовъ.

Мы знаемъ уже, что на мѣсто «самостоятельности» городского управленія, бывшей краеугольнымъ камнемъ городового положенія 1870 года, дѣйствующее городовое положеніе поставило систему опеки и регламентаціи. Въ соотвѣтствіи съ такой системой произошло радикальное измѣненіе въ составѣ, порядкѣ дѣйствій городского управленія и во взаимномъ положеніи его органовъ. Составъ городскихъ думъ подвергнулся значительному сокращенію, до того, что въ настоящее время многія думы поставлены въ крайне затруднительное положеніе, когда имъ приходится организовать свои подготовительные и исполнительные органы. Значеніе такого сокращенія думскаго состава

сдѣлается особенно понятнымъ, если принять въ соображеніе, что въ тоже время городское хозяйство, благодаря росту и развитію городовъ, расширилось и усложнилось, требуя для своего руководства и управленія большаго количества и большей разнородности муниципальныхъ силъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ число думскихъ засѣданій ограничено minimum'омъ въ четыре и maximum'омъ въ 24 въ годъ, причемъ росписаніе засѣданій дѣлается на годъ впередъ. Отступленія отъ росписаній не допускаются. Правда, ст. 66 предусматриваются еще чрезвычайныя собранія, но ихъ значеніе уменьшается тѣмъ, что нынѣ гласные лишены одного весьма существеннаго права. Согласно ст. 56 стараго городового положенія; созывъ думы былъ обязателенъ въ случаѣ требованія о томъ, заявленнаго $^1/_5$ частью гласныхъ. Теперь-же такое требованіе, заявленное даже всѣми гласными in corpore, не имѣетъ никакой силы, ибо въ строгомъ согласіи съ началомъ опеки и принципомъ недовѣрія къ общественной самодѣятельности, нынѣ гласные лишены права иниціативы въ дѣлѣ созыва думскихъ собраній. И какія экстраординарныя обстоятельства не потребовали бы, по мнѣнію гласныхъ, созванія чрезвычайнаго собранія, послѣднее не состоится, если управа не пожелаетъ испросить на его созывъ надлежащаго разрѣшенія, или если въ такомъ разрѣшеніи администраціей будетъ отказано. И то и другое въ теченіи истекшихъ 8—9 лѣтъ бывало неоднократно и притомъ именно въ такихъ случаяхъ, когда желаніе гласныхъ было обусловлено весьма почетнымъ стремленіемъ оградить интересы городского управленія или городского населенія. За то, наоборотъ, извѣстны случаи созыва управами или по прямому распоряженію администраціи чрезвычайныхъ собраній для разрѣшенія вопросовъ совсѣмъ не чрезвычайныхъ, причемъ, благодаря случайному составу собраній, въ виду неожиданности созыва, достигались такія рѣшенія ихъ, какихъ ни въ какомъ случаѣ нельзя было бы добиться при нормальномъ составѣ, въ очередномъ собраніи... По прежнему городовому положенію только немногія изъ думскихъ постановленій нуждались въ утвержденіи ихъ правительственной властью; теперь-же въ такомъ утвержденіи нуждаются всѣ сколько-нибудь существенныя постановленія, что чрезвычайно тормазитъ дѣятельность городского управленія, по обыкновенію, особенно тяжело отзываясь на мелкомъ, маленькомъ обывателѣ-просителѣ. Но не менѣе тяжело

должно было отозваться на немъ и то, что дѣйствующее городовое положеніе, въ противоположность прежнему, разсматриваетъ городское управленіе, въ отношеніи имущественныхъ сдѣлокъ и договорныхъ отношеній, какъ *казенное управленіе*, правилами котораго оно и должно руководствоваться. Отсюда [1]) подсудность даже грошевыхъ городскихъ исковъ окружному суду, что крайне затруднило взысканіе мелкихъ платежей и недоимокъ по городскимъ оброчнымъ статьямъ. Жестоко, однако, ошибся-бы тотъ, кто заключилъ-бы изъ этого, что мелкіе городскіе оброкосодержатели почувствовали себя вольготнѣе, такъ какъ сдѣлалось труднѣе и хлопотливѣе взысканіе съ нихъ. Наоборотъ, именно эта усилившаяся затруднительность взысканія до крайности ухудшила положеніе мелкихъ оброкосодержателей, всѣхъ этихъ базарныхъ торговцевъ и торговокъ и т. п.; во избѣжаніе хлопотливой судебной волокиты, городскія управленія волей-неволей, пришли къ необходимости измѣнить систему сдачи оброчныхъ статей: одни требуютъ теперь всю условленную оброчную плату за весь арендный срокъ впередъ, другія совсѣмъ отказались имѣть дѣло съ мелкими оброкосодержателями, предпочитая имъ крупныхъ, представляющихъ большія гарантіи въ отношеніи исправнаго поступленія платежей. Словомъ, и въ томъ и въ другомъ случаѣ мелкія городскія оброчныя статьи сдѣлались наименѣе доступными тѣмъ именно мелкимъ торговцамъ и промышленникамъ, которымъ онѣ прежде всего нужны. Это значитъ, что соотвѣтственное системѣ опеки и попечительства превращеніе городского управленія въ казенное управленіе особенно больно отозвалось именно на мелкомъ обывателѣ, на маленькомъ третьеразрядномъ человѣчкѣ...

Что касается, затѣмъ, перемѣны во взаимномъ положеніи органовъ городского управленія, то необходимо вспомнить, что по городовому положенію 1870 года городская дума была дѣйствительно распорядительнымъ, надзирающимъ и контролирующимъ органомъ, имѣвшимъ въ своемъ распоряженіи такое сильное средство, какъ право преданія суду строптивыхъ или нерадивыхъ исполнителей. Въ свою очередь, городская управа была тогда дѣйствительно подчиненнымъ исполнительнымъ органомъ думы, обладившимъ такой долей самостоятельности,

[1]) До новаго закона 1900 г.

какая существенно необходима для всякаго раціонально организованнаго исполнительнаго органа. Совсѣмъ не то въ настоящее время. *Номинально* дума и теперь—распорядительный, надзирающій и контролирующій органъ, но только номинально. Ея воля теперь для управы—коллегіи выборныхъ коронныхъ чиновниковъ не законъ уже потому, что нуждается въ предварительномъ утвержденіи администраціи, а получивъ такую санкцію—она становится для управы уже волею администраціи, а не думы. Притомъ-же у послѣдней теперь нѣтъ самаго главнаго—права преданія суду; она можетъ только просить о такомъ преданіи, но, вѣдь, не всякая просьба можетъ быть уважена. Словомъ, какъ въ достаточной мѣрѣ выяснилъ уже опытъ, современнымъ управцамъ во всѣхъ смыслахъ удобнѣе и выгоднѣе быть противъ городской думы, чѣмъ за нее... Страхъ *невыбора* на дальнѣйшій срокъ, который, казалось бы, долженъ былъ нѣсколько сдерживать управцевъ, въ дѣйствительности не можетъ оказать замѣтнаго вліянія, такъ какъ онъ парализируется гораздо болѣе основательнымъ страхомъ *неутвержденія*, благодаря чему часто приходится выбирать въ управу лицъ, думѣ совершенно не желательныхъ, но единственно имѣющихъ шансы быть утвержденными.

Таковы тѣ главнѣйшія различія между старымъ и новымъ, тѣ главнѣйшія перемѣны въ строѣ, организаціи и порядкѣ дѣйствій городского управленія, какія принесло съ собою городовое положеніе 1892 года и какія обязательно имѣть въ виду, когда рѣчь идетъ о дѣятельности современныхъ муниципалитетовъ. Сейчасъ мы увидимъ, насколько все сказанное можетъ намъ помочь въ цѣляхъ правильной, безпристрастной и объективной оцѣнки этой дѣятельности.

VI.

Личный составъ и компетенція.—Роль и значеніе личнаго состава.—Отрицательное вліяніе данныхъ условій и порядка дѣйствій городского общественнаго управленія.

Все, только что сказанное, достаточно ясно, полагаемъ, указываетъ на то, что при оцѣнкѣ дѣятельности современнаго городского общественнаго управленія, какъ и всякаго иного учрежденія, обязательно принимать во вниманіе два момента: 1) дан-

ный его личный составъ и 2) данную его компетенцію, т. е., кругъ вѣдомства, предѣлы власти и обусловленный ими порядокъ дѣйствій.

Ни отъ кого нѣльзя требовать больше того, что онъ можетъ дать, а современные муниципалы именно и даютъ ровно столько, сколько могутъ. Являясь представителями состоятельныхъ классовъ населенія, они, въ полномъ соотвѣтствіи съ волею пославшихъ изъ избирателей, главнымъ образомъ и направляютъ свои усилія и прилагаютъ свои заботы во имя интересовъ этихъ классовъ. Можно, конечно, требовать отъ нихъ большаго, можно требовать, чтобы они удѣляли долю своего вниманія также интересамъ и нуждамъ массы городского населенія, но было-бы наивно ожидать, что это требованіе будетъ исполнено, что они откажутся, во имя какого-то отвлеченнаго общественнаго блага, отъ своихъ классовыхъ выгодъ, не говоря даже о выгодахъ личныхъ, разъ достиженію ихъ наличными условіями открытъ широкій просторъ. Было-бы психологически невѣроятнымъ допустить, что они по собственному почину и доброй волѣ откажутся отъ принципа—своя рубашка ближе къ тѣлу. Пусть, это—принципъ антиобщественный, но пока *учрежденія* не представляютъ собою мертвыхъ, механически дѣйствующихъ автоматовъ, а состоятъ изъ живыхъ людей со всѣми ихъ слабостями и недостатками, до тѣхъ поръ проявленіе этого принципа неизбѣжно будетъ имѣть мѣсто по стольку, по скольку это допускаютъ строй и организація учрежденій. Затѣмъ, если допустить даже, что современные муниципалы съумѣли-бы какъ-нибудь отрѣшиться отъ тѣхъ своихъ своекорыстныхъ классовыхъ стремленій, которыхъ такъ боялись составители прежняго городового положенія, и пожелали-бы послужить на пользу общую, то какъ они умудрились-бы это сдѣлать? Какъ сытый не разумѣетъ голоднаго, точно такъ-же и представители состоятельныхъ классовъ едва-ли въ состояніи должнымъ образомъ уразумѣть чуждыя имъ и подчасъ прямо недоступныя ихъ пониманію нужды массы населенія. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, могу я заботиться о томъ, что мнѣ чуждо и непонятно? Какъ, наконецъ, могу я узнать, что болитъ у этого человѣка, когда онъ не можетъ мнѣ сказать объ этомъ, потому что *лишенъ голоса?* И мы знаемъ уже, что законодатель предвидѣлъ все это и заранѣе считался съ неудобствами даннаго состава; мы знаемъ, что онъ не только не возлагалъ на данный составъ особенныхъ

надеждъ въ смыслѣ положительной дѣятельности на пользу населенія, но, наоборотъ, предвидѣлъ возможность дѣятельности прямо вредной для населенія, оберегать которое отъ нея онъ и возложилъ на обязанность администраціи. Вотъ почему, если въ дѣятельности современныхъ муниципалитетовъ наблюдается нерѣдко почти полное игнорированіе интересовъ и нуждъ большинства городского населенія, а иногда даже кое-что прямо вредное этимъ интересамъ, то на данный личный муниципальный составъ должна падать только *часть* отвѣтственности за это, и притомъ часть далеко не бо̀льшая... Во всякомъ случаѣ, по скольку современные муниципалы являются плотью отъ плоти и костью отъ кости современныхъ избирателей, никакія личныя перемѣны въ составѣ городскихъ дѣятелей не могутъ *существенно* повліять на направленіе и характеръ дѣятельности городского общественнаго управленія. Замѣните Петра Иваномъ или Ивана Петромъ, сущность останется та-же, и тотъ и другой одинаково будутъ прежде всего служить тому привиллегированному меньшинству, которое избрало ихъ, къ которому они сами принадлежатъ, съ которымъ они неразрывно связаны не только своими интересами, но и своими чувствами и понятіями, всѣмъ своимъ интеллектуальнымъ и психическимъ складомъ. Разница между ними можетъ быть только та, что Иванъ окажется нѣсколько болѣе энергичнымъ и дѣятельнымъ, чѣмъ Петръ, но выгадаетъ отъ этого опять таки только привиллегированное меньшинство, а безправное большинство, быть можетъ, даже еще больше проиграетъ.

Что касается второго изъ двухъ указанныхъ выше моментовъ, т. е., компетенціи и порядка дѣйствій современнаго городского управленія, то преимущественное значеніе этого момента сдѣлается намъ достаточно очевиднымъ уже въ томъ случаѣ, если мы сообразимъ, что, какой бы ни былъ муниципальный составъ, какими бы широкими планами ни задавался онъ, къ какимъ бы благимъ цѣлямъ онъ не стремился,—изъ всѣхъ его стремленій и усилій ничего не выйдетъ, разъ тому не благопріятствуетъ его компетенція, разъ условія и порядокъ дѣйствій ставятъ ему непреодолимыя препоны. Неблагопріятное, отрицательное вліяніе этого момента неизбѣжно сказалось-бы даже при наилучшемъ личномъ составѣ, даже при такомъ, въ которомъ наиболѣе полно представлено было-бы все населеніе со всѣми его нуждами, болями и печалями. Тѣмъ сильнѣе,

конечно, сказывается неблагопріятное вліяніе при составѣ неудовлетворительномъ. Когда самый предустановленный закономъ порядокъ дѣйствій городского управленія обусловливаетъ чрезвычайную медлительность и тягучесть дѣлопроизводства, то что удивительнаго въ томъ, если къ предустановленной волокитѣ современные муниципалы прибавляютъ еще кое-что и отъ себя? Чаще всего эта добавочная не обязательная волокита является неизбѣжнымъ результатомъ того процесса, въ силу котораго *обязательная ежедневная практика превращается въ привычку*, а привычка — вторая натура. Къ тому-же опытъ уже перваго 4-хъ лѣтія далъ нѣсколько случаевъ дисциплинарнаго взысканія за излишнюю поспѣшность и торопливость, почему вполнѣ согласно съ природой человѣка, что муниципалы, обжегшись на молокѣ, начинаютъ дуть и на воду, предпочитая медленность даже тамъ, гдѣ можно было-бы поторопиться...

Почти то-же самое приходится повторить относительно того отсутствія духа *инціативы*, которое составляетъ самую характерную черту современныхъ муниципалитетовъ. *Какая, въ самомъ дѣлѣ, инціатива можетъ быть у подгопечнаго?* Развитіе духа иниціативы обязательно предполагаетъ извѣстный просторъ самодѣятельности. Но нѣтъ ему и не можетъ быть мѣста въ атмосферѣ опеки и регламентаціи. Привычка дѣйствовать по опредѣленному шаблону и по указкѣ исключаетъ всякую возможность самостоятельности и оригинальности. Да и зачѣмъ я стану стараться и «выдумывать», если, во-первыхъ, никто отъ меня никакихъ выдумокъ не требуетъ, а во-вторыхъ — не знаю, какая судьба постигнетъ мои выдумки, получатъ-ли онѣ практическое осуществленіе или-же останутся гласомъ, въ пустынѣ вопіющимъ? Зачѣмъ стану я проявлять иниціативу въ дѣлѣ, рѣшеніе котораго въ конечномъ результатѣ отъ меня не зависитъ? Такая иниціатива чаще всего оказывалась-бы платонической, слѣдовательно, совершенно не стоющей того, чтобы затрачивать на нее энергію и силы. Вотъ почему, если современные муниципалы, проявляютъ такъ мало иниціативы, то особенно винить ихъ за это не приходится.

Все сказанное относится къ муниципаламъ вообще, независимо отъ дѣленія ихъ на думцевъ и управцевъ. При оцѣнкѣ-же, въ частности, дѣятельности каждой изъ этихъ группъ необходимо принять во вниманіе то, что говорилось выше о взаимномъ положеніи распорядительнаго и исполнитель-

наго органовъ городского управленія по дѣйствующему городовому положенію. Мы знаемъ уже, что въ настоящее время городскія управы въ значительной мѣрѣ эмансипированы отъ городскихъ думъ, снабжены гораздо большимъ, чѣмъ раньше, кругомъ самостоятельности, — словомъ, что центръ тяжести городского общественнаго управленія перенесенъ изъ думы въ управу, соотвѣтственно чему должна быть перемѣщена и отвѣтственность передъ населеніемъ за то или другое направленіе муниципальныхъ дѣлъ. При томъ положеніи, въ которое поставлена управа дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ, она является, по существу, не только исполнительнымъ, но и руководящимъ, направляющимъ органомъ городского управленія. Это значитъ, что оцѣнку дѣятельности думы, т.-е. гласныхъ, приходится производить не по размѣрамъ и объему *проявленной ими инціативы*, а единственно по тому, по скольку они содѣйствовали или противодѣйствовали иниціативѣ управы, по скольку они содѣйствовали или противодѣйствовали достиженію цѣлей и задачъ, поставленныхъ *ею* городскому управленію. Содѣйствовали они благимъ ея начинаніямъ и противодѣйствовали вреднымъ—ихъ дѣло выиграно; поступали они какъ разъ наоборотъ, т.-е. содѣйствовали вреднымъ и противодѣйствовали благимъ начинаніямъ управы — ихъ дѣло проиграно, приходится произнести надъ ними суровый и безпощадный приговоръ. Но въ интересахъ строгой справедливости при этомъ обязательно принять во вниманіе смягчающее вину обстоятельство, именно, что, занимая теперь, по существу, положеніе «совѣта при управѣ», дума не можетъ ей ни особенно содѣйствовать, ни особенно противодѣйствовать; у думы для этого слишкомъ мало власти, предѣлы компетенціи ея слишкомъ съужены, — на самомъ дѣлѣ даже гораздо больше, чѣмъ это желало бы само городовое положеніе 1892 г.

Изъ всего этого слѣдуетъ, что, когда мы спрашиваемъ: «куда идетъ такое-то городское управленіе?», то это по существу значитъ: «куда ведетъ его такая-то городская управа?», т. е., коллегія подчиненныхъ администраціи и по ея указкѣ дѣйствующихъ чиновниковъ. Ведутъ его эти чиновники въ томъ направленіи, въ которомъ достигается процвѣтаніе городского хозяйства, удовлетвореніе существенныхъ нуждъ и потребностей населенія, —честь имъ и слава! Ведутъ они его въ сторону противоположную,— пусть принимаютъ заслужен-

ныя ими хулу и порицанія, пусть уходятъ и уступаютъ мѣсто другимъ, болѣе желательнымъ для населенія дѣятелямъ. Однако, и въ этомъ случаѣ, опять-таки въ интересахъ строгой справедливости, обязательно считаться со смягчающимъ вину обстоятельствомъ, именно, съ тѣмъ крайне неудобнымъ положеніемъ современной городской управы, благодаря которому ей приходится служить одновременно двумъ господамъ: съ одной стороны, воля и желанія думы, съ другой— дамокловъ мечъ дисциплинарнаго взысканія. Но, конечно, смягчающее вину обстоятельство есть только *смягчающее*, а не *исключающее* вину обстоятельство...

Мы получили, такимъ образомъ, рядъ критеріевъ, рядъ общихъ руководящихъ началъ для оцѣнки современныхъ муниципалитетовъ. Мы увѣрены, что эти начала очень и очень пригодятся читателю, если онъ постарается воспользоваться ими и попробуетъ приложить ихъ къ фактическимъ обстоятельствамъ и конкретнымъ условіямъ дѣятельности того или другого интересующаго его городского общественнаго управленія.

О городскихъ выборахъ.

Индифферентизмъ избирателей.—Принципы: «моя хата съ краю», съ одной стороны и личнаго интереса—съ другой.—Провалъ управъ и усиленіе муниципальной интеллигенціи.—Интеллигентно-мѣщанско-ремесленная коалиція.

Извѣстія газетъ о ходѣ городскихъ выборовъ (1897 года) въ разныхъ городахъ рисуютъ поразительную картину индифферентизма и апатичности современныхъ муниципальныхъ избирателей. Такъ, въ Москвѣ на выборы явилось едва 17 проц. общаго числа избирателей; въ Одессѣ изъ 1890 избирателей на коренные выборы явилось 626, а на дополнительные еще менѣе—250; въ Саратовѣ въ баллотировкѣ гласныхъ приняло участіе всего 450 избирателей изъ 1189; въ Нижнемъ-Новгородѣ изъ 1385 избирателей явилось на выборы менѣе 400; въ Херсонѣ изъ 300 явилось всего 100 и т. д.; словомъ, повсемѣстно къ избирательнымъ урнамъ явилась только небольшая часть избирателей, а громадное, подавляющее большинство ихъ проявило полнѣйшій индифферентизмъ къ общественному дѣлу, не пожелало исполнить своего гражданскаго долга и не нашло нужнымъ воспользоваться своимъ избирательнымъ правомъ. Почти повсемѣстно-же для пополненія установленнаго закономъ комплекта гласныхъ пришлось произвести дополнительные выборы, какъ это было, напр., въ Москвѣ, Нижнемъ-Новгородѣ, Курскѣ, Херсонѣ и т. д., но и эта мѣра не вездѣ привела къ желательному результату. Такъ, въ Москвѣ и послѣ дополнительныхъ выборовъ остались недовыбранными 40 гласныхъ, и дума нашей первопрестольной должна функціонировать въ составѣ 120 гласныхъ, вмѣсто законныхъ 160. Москва, впрочемъ, все-таки избѣгнула опасности примѣненія къ ней 54 ст. город. полож., въ силу которой, если число избранныхъ гласныхъ окажется менѣе *двухъ третей* нормального комплекта, то недостающее число гласныхъ назначается министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ числа гласныхъ прежняго состава. Нѣчто худшее произошло въ Одессѣ: здѣсь

и послѣ дополнительныхъ выборовъ оказалось избраннымъ менѣе $^2/_3$ потребнаго числа гласныхъ и 54 ст. не была примѣнена только потому, что мѣстное городское присутствіе нашло возможнымъ принять такую экстраординарную и закономъ не предусмотрѣнную мѣру, какъ назначеніе *третьихъ* выборовъ. Все это, конечно, только лишній разъ свидѣтельствуетъ о томъ, что данный контингентъ избирателей, обусловленный дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ, совершенно чуждъ сознанія своего гражданскаго долга и своихъ общественныхъ обязанностей. Все это — только новое доказательство старой истины, что для того ограниченнаго слоя населенія, которому теперь исключительно предоставлено избирательное право, городское дѣло представляется очень мало заслуживающимъ интереса и стоющимъ вниманія единственно по стольку, по скольку оно затрогиваетъ личный или кружковый интересъ тѣхъ или другихъ избирателей. У кого такого интереса нѣтъ, тотъ остается дома, тотъ по отношенію къ городскому дѣлу и городскимъ выборамъ руководствуется принципомъ: «моя хата съ краю — ничего не знаю». И мы видѣли, что избирателей, исповѣдывающихъ этотъ антиобщественный принципъ, подавляющее большинство. Но и то незначительное количество избирателей, которое удостоиваетъ выборы своимъ посѣщеніемъ, является на нихъ не во имя какого-либо общественнаго принципа, не для того, чтобы съ избирательнымъ шаромъ въ рукахъ проводить какую-либо опредѣленную программу общественнаго хозяйства. Приходящія отовсюду извѣстія о ходѣ выборовъ почти единогласно свидѣтельствуютъ о необычайной массѣ претендентовъ на званіе гласнаго: число кандидатовъ нерѣдко равняется почти числу баллотирующихъ. Но изъ сотенъ баллотирующихъ, въ концѣ концовъ, съ трудомъ набирается нѣсколько десятковъ избранныхъ, причемъ забаллотированными часто оказываются лучшія муниципальныя силы. Не ясно-ли отсюда, что современный муниципальный избиратель является на выборы почти единственно во имя своего личнаго интереса, въ чемъ-бы послѣдній ни выражался — въ прямой-ли матеріальной выгодѣ, въ удовлетвореніи-ли своего честолюбія, въ нежеланіи-ли, наконецъ, упустить удобный случай для сведенія личныхъ счетовъ съ непріятнымъ человѣкомъ...

Но... «есть въ горести своя чудесная отрада» и нѣтъ худа безъ добра. Тѣ-же сообщенія газетъ принесли и кое-что совер-

шенно неожиданное. Оказывается, что, на ряду съ апатичностью и абсентеизмомъ избирателей, выборы 1897 года въ нѣкорыхъ городахъ повели къ почти поголовному провалу городскихъ управъ. Въ Одессѣ, Москвѣ, Симбирскѣ, Нижнемъ-Новгородѣ и другихъ городахъ изъ личнаго состава мѣстныхъ городскихъ управъ только очень немногіе попали въ гласные, а громадное большинство оказалось забаллотированнымъ. Это значитъ, что какъ ни апатиченъ и безразличенъ современный избиратель, какъ ни мало знаетъ онъ и понимаетъ, но уже первые четыре года для него не пропали совершенно даромъ: онъ узналъ на опытѣ, что при дѣйствующемъ городовомъ положеніи ходъ и направленіе муниципальнаго дѣла главнымъ образомъ и прежде всего зависятъ отъ городской управы. Идетъ оно хорошо—честь и слава управѣ; идетъ оно плохо—больше всѣхъ виновата управа. А такъ какъ въ большинствѣ городовъ муниципальное дѣло не только идетъ плохо, но стоитъ ниже всякой критики, то естественно, что недовольство избирателей главной своей тяжестью обрушилось на личный составъ городскихъ управъ. Оказывается затѣмъ, что, какъ ни апатично шли въ общемъ выборы, но, помимо провала управъ, они дали также во многихъ случаяхъ нѣкоторое обновленіе думскаго состава, при томъ обновленіе такого характера, какого при данныхъ условіяхъ менѣе всего можно было-бы ожидать. Такъ, напр., въ Херсонѣ, какъ сообщаютъ оттуда, «въ число гласныхъ попали нѣкоторыя новыя лица съ образовательнымъ цензомъ, вмѣсто прежнихъ представителей торговаго міра.» Въ Курскѣ уже на коренныхъ выборахъ, 31 января, «прошелъ замѣтный процентъ лицъ, не принадлежащихъ къ торгово-промышленному міру», а на дополнительныхъ выборахъ *изъ кандидатовъ торгово-промышленнаго класса не прошелъ ни одинъ*. Въ Псковѣ вновь избрано 8 гласныхъ съ высшимъ образованіемъ. Въ Саратовѣ изъ 80 гласныхъ избрано новыхъ 27, въ томъ числѣ 20 съ высшимъ и 7 со среднимъ образованіемъ. Въ Нижнемъ-Новгородѣ вошли въ составъ новой думы 11 человѣкъ съ высшимъ образованіемъ; наконецъ, въ Казани изъ 76 гласныхъ оказывается послѣ выборовъ съ высшимъ образованіемъ 26 чел. и со среднимъ 3. Все это факты, несомнѣнно, весьма знаменательные.

Пишущій эти строки далеко не преисполненъ безусловнаго благоговѣнія передъ дипломомъ и подавно не принадлежитъ

къ числу поклонниковъ современной муниципальной интеллигенціи. По этому поводу мы уже имѣли случай высказаться достаточно опредѣленно, чтобы могли возникнуть какія-либо недоразумѣнія. Вотъ что писали мы нѣсколько времени тому назадъ: «Если-бы повышеніе образовательнаго уровня современныхъ муниципаловъ было не только относительнымъ, но и абсолютнымъ, то и въ такомъ случаѣ оно не могло-бы представить собою достаточной компенсаціи отсутствію представителей третьяго разряда. Нынѣшніе думскіе интеллигенты—будь то врачи, адвокаты, инженеры и т. п.—очевидно, не могли-бы быть гласными, если-бы они не были или крупными домовладѣльцами, или крупными промышленниками. Нынѣшніе думскіе интеллигенты, слѣдовательно, принадлежатъ исключительно къ тому классу, которому чужды интересы массы городского населенія, интересы городской мелкоты» [1]). Ясно, что никакихъ чрезвычайныхъ надеждъ мы на думскую интеллигенцію не возлагаемъ и если мы, тѣмъ не менѣе, признаемъ отраднымъ фактъ усиленія ея послѣ выборовъ 1897 года, то главнымъ образомъ потому, что это знаменуетъ собой усиленіе *разнородности* думскаго состава, слѣдовательно, ослабленіе той его чрезмѣрной однородности, благодаря которой такъ сказалось въ муниципальной дѣятельности преобладаніе крупныхъ торгово-промышленныхъ интересовъ. Затѣмъ мы не упускаемъ изъ виду, что интеллигентнымъ гласнымъ, уже въ силу ихъ дипломированности, поневолѣ должны претить нѣкоторые порядки и пріемы, сдѣлавшіеся слишкомъ обыденными въ современной муниципальной практикѣ. Словомъ, если отъ современной муниципальной интеллигенціи нѣтъ основаній ожидать того, что она внесетъ въ муниципальное дѣло начала экономической и соціальной справедливости, то, во всякомъ случаѣ, можно надѣяться, что она придастъ, по крайней мѣрѣ, этому дѣлу окраску просвѣщенной дѣловитости и сниметъ съ него ту печать прямо архаической дикости, которая теперь слишкомъ часто лежитъ на немъ. Само собою разумѣется, что, говоря объ общемъ правилѣ, мы не забываемъ объ исключеніяхъ, что, говоря о думской интеллигенціи en masse, мы не упускаемъ изъ виду того меньшинства ея, которое представляетъ собою *истинную* интеллигенцію и отъ котораго поэтому можно ожидать гораздо большаго.

[1]) См. выше: «Старое и новое» стр. 30.

Но, во всякомъ случаѣ, является вопросъ: откуда сіе? Какимъ образомъ, при несомнѣнныхъ абсентеизмѣ и апатичности избирателей, могъ получиться такой результатъ выборовъ, такое улучшеніе думскаго состава,—улучшеніе хотя-бы только въ смыслѣ увеличенія его разнородности? Оказывается, что тутъ сослужили хорошую службу дѣлу именно абсентеизмъ и апатичность извѣстной части избирателей. Мы знаемъ уже, что послѣдніе повсемѣстно явились на выборы въ весьма небольшомъ количествѣ. Мы знаемъ затѣмъ, что явившіеся въ большинствѣ главнымъ образомъ преслѣдовали свои личныя цѣли, что каждый заботился по преимуществу о себѣ, о томъ, чтобы самому пройти въ гласные, а другого не пустить. Это, въ свою очередь, вело неизбѣжно къ тому, что голоса при баллотировкѣ до чрезвычайности дѣлились и дробились. Легко понять, что при такихъ условіяхъ стоило только явиться хотя небольшой, но тѣсно сплоченной и дружно дѣйствующей группѣ избирателей, не преслѣдующихъ личныхъ цѣлей,— стоило только явиться такой группѣ, чтобы она оказала замѣтное вліяніе на исходъ городскихъ выборовъ. Но откуда же было взяться такой группѣ?

Какъ ни высокъ въ настоящее время избирательный цензъ, но и среди современныхъ избирателей въ каждомъ городѣ найдется нѣсколько десятковъ домовладѣльцевъ—ремесленниковъ и мѣщанъ, которые по своимъ интересамъ и по требованіямъ, предъявляемымъ ими къ городскому управленію, гораздо ближе примыкаютъ къ массѣ городского населенія, чѣмъ къ его домовладѣльческимъ и капиталическимъ верхамъ. Затѣмъ въ массѣ современныхъ избирателей, несомнѣнно, имѣется также на-лицо, хотя-бы и крошечная, группа истинной интеллигенціи, ясно сознающей свои обязанности передъ населеніемъ, умѣющей понять его нужды и потребности и готовой посвятить свои силы ихъ удовлетворенію. Сама по себѣ, каждая изъ этихъ группъ недостаточно сильна для того, чтобы, дѣйствуя врозь, оказать сколько-нибудь замѣтное вліяніе на исходъ выборовъ; но тамъ, гдѣ эти группы догадались дѣйствовать сообща, соединившись вокругъ одного общаго знамени, они образовали очень солидную избирательную силу. Въ этомъ отношеніи особенно поучителенъ примѣръ Нижняго-Новгорода. Здѣсь, между прочимъ, были три группы избирателей—мѣщанская, ремесленная и интеллигентная,—изъ которыхъ каждая сама по себѣ была слишкомъ малочисленна,

чтобы играть на выборахъ сколько-нибудь значительную роль. Но, по иниціативѣ мѣстнаго мѣщанскаго старосты М. И. Лебедева, всѣ три группы вошли въ соглашеніе и образовали одну соединенную ремесленно-мѣщанско-интеллигентную группу, выработавшую одинъ общій кандидатскій списокъ и дружно проводившую его на выборахъ. Результаты получились блестящіе. Нижегородскій примѣръ, полагаемъ, ясно показываетъ тотъ путь, которымъ и въ другихъ городахъ должны идти тѣ избиратели, которые искренно желали-бы улучшенія существующихъ муниципальныхъ порядковъ, — улучшенія, невозможнаго безъ соотвѣтствующаго освѣженія думскаго и управскаго состава...

Избиратели и гласные.

Избраніе въ члены управы лицъ, забаллотированныхъ на выборахъ въ гласные.—Роль въ этихъ случаяхъ административнаго Veto.—Прежняя трехразрядная система выбора гласныхъ.—Современные домовладѣльцы-рядовые, домовладѣльцы-избиратели и домовладѣльцы-гласные.—Прежнее несоотвѣтствіе думскаго состава контингенту избирателей и нынѣшняя ихъ противуположность.—Причины этого: отсутствіе избирательной платформы и мажоритарная система выборовъ.

Въ нумерѣ «Екатеринославскихъ Губернскихъ Вѣдомостей» отъ 13-го іюля 1897 г. появилось слѣдующее любопытное сообщеніе: «*Избранные* въ засѣданіи думы (екатеринославской) 19-го іюня *въ члены управы* купецъ Ф. И. Мирошниченко и купеческій сынъ М. С. Парфентьевъ[1]), *которые* передъ тѣмъ *на выборахъ въ гласные были забаллотированы* громаднымъ большинствомъ,—*не утверждены въ этихъ должностяхъ г. начальникомъ губерніи*». Наведя дальнѣйшія справки, хотя бы въ тѣхъ же «Екатер. Губ. Вѣдом.», узнаемъ, что екатеринославская городская управа истекшаго четырехлѣтія далеко не пользовалась симпатіями мѣстнаго населенія. Ей ставились въ вину: во-первыхъ, чрезмѣрное развитіе бюрократическаго формализма и канцеляризма, во-вторыхъ, слишкомъ энергичное проведеніе финансовой системы, во главу угла которой поставлено было возможно большее обдираніе мелкаго городскаго плательщика, и, наконецъ, въ-третьихъ, совершенное игнорированіе воли думы и прямое издѣвательство надъ общественнымъ мнѣніемъ, особенно рѣзко проявившееся въ громкомъ инцидентѣ съ систематическимъ вандальскимъ истребленіемъ историческихъ «фабровскихъ» бульваровъ. И вотъ, какъ ни мало общаго у современныхъ избирателей съ массой городскаго населенія, но сила общественнаго мнѣнія все таки оказала на нихъ замѣтное воздѣйствіе: на выборахъ въ гласные думы И. Г. Грековъ, городской голова,

[1]) Оба были членами управы и въ истекшемъ четырехлѣтіи.

этотъ «первый» человѣкъ города, еле-еле проходитъ *тридцать первымъ*, а двое его сподручныхъ, упомянутые выше Мирошниченко и Парфентьевъ, съ трескомъ проваливаются. Но затѣмъ новая дума въ засѣданіи 19-го іюня снова избираетъ г. Грекова городскимъ головою, а гг. Мирошниченко и Парфентьева—членами управы, причемъ отдаетъ имъ такое подавляющее число своихъ избирательныхъ голосовъ, которое невольно заставляетъ думать о наличности въ данномъ случаѣ демонстраціи, направленной новыми думцами противъ своихъ избирателей. Такимъ образомъ въ Екатеринославѣ съ поразительной правильностью, точно по росписанію, повторилось то же самое явленіе, которое наблюдалось уже въ Одессѣ и др. городахъ: избиратели на выборахъ въ гласные забаллотировываютъ данный составъ городской управы, а новая дума, только что волею этихъ самыхъ избирателей извлеченная изъ нѣдръ избирательной урны, точно на зло имъ, спѣшитъ вручить бразды городскаго управленія тому же прежнему, только что забаллотированному управскому составу. Екатеринославскій инцидентъ отличается отъ другихъ однородныхъ развѣ только тѣмъ, что здѣсь неожиданно, въ согласіи съ волею избирателей, раздалось административное veto, чего пока не было въ другихъ случаяхъ. Но сущности дѣла это нисколько не измѣняетъ; сущность эта во всѣхъ случаяхъ одна и та же, именно, что между современными гласными и ихъ избирателями не оказывается налицо солидарности и согласія во взглядахъ на цѣли и задачи городскихъ установленій (поскольку, по крайней мѣрѣ, эти цѣли и задачи опредѣляются личнымъ составомъ исполнительнаго органа), а, наоборотъ, обнаруживается очень рѣзкое разногласіе, доходящее до прямого *антагонизма*. И свидѣтельствуютъ объ этомъ не только факты, подобные екатеринославскому, а также факты противоположнаго характера, когда, какъ это случилось, напримѣръ, въ Нахичевани-на-Дону, гласные забаллотировываютъ именно тѣхъ, которыхъ избиратели удостоили наибольшимъ довѣріемъ, отдавъ имъ наибольшее количество своихъ голосовъ. Современные гласные, очевидно, нисколько не полагаютъ себя обязанными при выборѣ личнаго состава управы творить волю пославшихъ-ихъ избирателей; наоборотъ, они считаютъ себя вправѣ совершенно игнорировать эту волю, поступая прямо вопреки ей. И едва ли можно усомниться въ непра-

вильности такого явленія, грозящаго серьезными осложненіями городскому дѣлу, въ интересахъ котораго надо желать, чтобы дѣйствія гласныхъ вполнѣ гармонировали съ волею и желаніями избирателей, слѣдовательно, и представляемаго ими населенія. Но, безъ сомнѣнія, не административное veto способно создать эту отсутствующую теперь гармонію, и было бы весьма наивно, соблазнившись екатеринославскимъ примѣромъ, возлагать какія-либо надежды на спасительное дѣйствіе такого veto. Гдѣ гарантіи, во-первыхъ, что оно раздастся именно тогда, когда оно будетъ нужно, и что само оно не явится сомнительнымъ продуктомъ игры случайностей, измѣнчивости личныхъ симпатій и настроеній? Во-вторыхъ, если даже допустить, что административное veto обладаетъ чудеснымъ свойствомъ раздаваться всегда кстати и во-время и всегда въ полномъ согласіи съ требованіями строгой справедливости и безпристрастія, — то все-таки весьма сомнительно, чтобы оно могло принести дѣлу существенную пользу. Отрицательное по своему существу, оно уже по тому самому не въ силахъ создать что нибудь положительное; иначе, — достаточно сильное для того, чтобы устранить выборъ, не согласный съ волею избирателей, оно совершенно безсильно заставить гласныхъ избирать именно тѣхъ, кого желали бы избиратели. Это — во-первыхъ. Во-вторыхъ, значеніе его — чисто палліативное и вполнѣ поверхностное, ибо, считаясь съ готовыми уже, въ видѣ состоявшихся выборовъ, послѣдствіями розни, а не съ ея причинами, административное veto безсильно устранить самую эту рознь, водворивъ на ея мѣсто гармонію, солидарность и согласіе. Положеніе и гласныхъ, и избирателей было бы гораздо болѣе совмѣстно съ достоинствомъ городскаго самоуправленія, если бы совсѣмъ не дано было повода для такого вмѣшательства администраціи, т. е. если бы не было конфликтовъ, подобныхъ одесскому, екатеринославскому, нахичеванскому и т. п. Тѣмъ болѣе приходится пожалѣть о томъ, что такіе конфликты неотвратимы и неизбѣжны, какъ естественный продуктъ даннаго положенія вещей, созданнаго городовымъ положеніемъ 1892 года.

Пока дѣйствовала трехразрядная система, пока каждый разрядъ, независимо отъ своей численности, избиралъ одинаковое съ другими количество гласныхъ, пока, благодаря этому, тысячи избирателей третьяго разряда выбирали столько же

гласныхъ, сколько сотни втораго и десятки перваго разряда,—пока дѣйствовала такая система, о строгомъ соотвѣтствіи между думскимъ составомъ и всей массой городскихъ избирателей въ совокупности, конечно, не могло быть и рѣчи. Въ силу того же поразряднаго дѣленія, гласный тогда не былъ и не могъ быть представителемъ большинства *всѣхъ* избирателей въ совокупности, а былъ только ставленникомъ своего разряда, да и то не всегда его большинства, такъ какъ законъ (ст. 28) допускалъ тогда избраніе по относительному большинству голосовъ, слѣдовательно, можно было быть гласнымъ, не имѣя за собою большинства голосовъ даже своего только разряда и являясь такимъ образомъ въ думѣ представителемъ его меньшинства. Городовое положеніе 1892 г. должно было, повидимому, разъ навсегда покончить съ такимъ порядкомъ вещей. Уничтоживъ поразрядное дѣленіе избирателей, соединивъ ихъ всѣхъ, безъ различія калибра, въ одно избирательное собраніе, наконецъ поставивъ для дѣйствительности избранія обязательнымъ правиломъ полученіе абсолютнаго большинства голосовъ,—городовое положеніе 1892 года тѣмъ самымъ, казалось бы, создало такія условія, при наличности которыхъ думскій составъ долженъ строго соотвѣтствовать составу избирателей, являясь его копіей, точнымъ снимковъ въ уменьшенномъ масштабѣ. Теперь, очевидно, нельзя сдѣлаться гласнымъ, не имѣя за собою большинства избирателей, слѣдовательно, не соотвѣтствуя его вкусамъ, желаніямъ, цѣлямъ и стремленіямъ. Теперь, очевидно, меньшинство избирателей можетъ получить представительство въ думѣ только въ силу разныхъ выборныхъ случайностей, напр. въ силу измѣнчивости состава избирательнаго собранія, благодаря уходу однихъ и приходу другихъ избирателей и т. п. Наконецъ, если не вся дума поголовно, то, во всякомъ случаѣ, большинство ея должно бы, въ виду сказаннаго, самымъ точнымъ образомъ представлять собою и отражать въ себѣ большинство избирателей. Посмотримъ, однако, такъ ли оно въ дѣйствительности?

Въ I-мъ выпускѣ январской книжки «Извѣстій Московской Городской Думы» за 1897 годъ напечатана очень интересная работа подъ заглавіемъ «Выборы въ гласные московской городской думы на четырехлѣтіе 1893—1896 гг.». Заключая въ себѣ детальную разработку данныхъ, относящихся къ первымъ московскимъ городскимъ выборамъ по новому городовому положенію, работа эта между прочимъ даетъ свѣдѣнія

о чистомъ доходѣ съ недвижимыхъ имуществъ (по городской оцѣнкѣ), получаемомъ московскими домовладѣльцами вообще, затѣмъ домовладѣльцами - избирателями и домовладѣльцами - гласными. Оказывается, что рядовой московскій домовладѣлецъ получаетъ въ среднемъ чистаго дохода 2,431 рубль, домовладѣлецъ-избиратель получаетъ 3,327 рублей, а гласный—5,084 рублей. Слѣдовательно, недвижимости, принадлежащія гласнымъ, приносятъ, въ среднемъ, слишкомъ въ $1^1/_2$ раза больше дохода, чѣмъ недвижимости избирателей, и почти въ $2^1/_2$ раза больше, чѣмъ недвижимости всѣхъ вообще домовладѣльцевъ. Это значитъ, что въ Москвѣ средній рядовой домовладѣлецъ, избиратель и гласный являются представителями трехъ различныхъ экономическихъ группъ, взаимное отношеніе, которыхъ можетъ быть выражено какъ $1 : 1^1/_2 : 2^1/_2$. Такъ обстоитъ дѣло въ первопрестольной, и нѣтъ никакихъ основаній предполагать, что она является исключеніемъ. Даже болѣе того,—если принять во вниманіе большую цѣнность недвижимыхъ имуществъ столицы, благодаря чему здѣсь, несмотря на высокій избирательный цензъ, лишеннымъ избирательныхъ правъ оказывается не большинство, какъ въ другихъ городахъ, а только меньшинство ($18,_6$%) домовладѣльцевъ,—то можно уже a priori предположить, что здѣсь, въ столицѣ, различіе между тремя группами, по крайней мѣрѣ между первыми двумя далеко не такъ рѣзко, какъ оно должно быть въ провинціи, гдѣ цѣнность имуществъ значительно ниже, а избирательный цензъ *относительно* гораздо выше. Къ сожалѣнію, ни по одному изъ провинціальныхъ городовъ не существуетъ изслѣдованія, подробнаго цитируемой выше московской работѣ, но въ нашемъ распоряженіи имѣются, хотя и въ сыромъ видѣ, матеріалы, относящіеся къ выборамъ 1897 года, произведеннымъ въ гор. Ростовѣ и Нахичевани-на-Дону, именно: оцѣночныя вѣдомости (списки домовладѣній съ показаніемъ оцѣнки ихъ для взиманія сборовъ), избирательные списки и, наконецъ, списки гласныхъ, избранныхъ на четырехлѣтіе 1897—1901 гг. Пользуясь этими сырыми матеріалами, дѣлаемъ вычисленія, аналогичныя съ московскими [1]), но съ тою разницей, что, по по характеру нашего матеріала, приходится, вмѣсто доходности

[1]) Причемъ нами также исключены изъ разсчета юридическія лица и приняты во вниманіе только избиратели и гласные по личному имущественному цензу.

недвижимыхъ имуществъ, опредѣлять ихъ цѣнность,—и результаты (въ круглыхъ цифрахъ) получаются слѣдующіе:

А) Въ Ростовѣ-на-Дону.

Домовладѣльцевъ.	Число.	Цѣнность ихъ имуществъ.	Въ среднемъ на одного.
		въ рублях:	
Всего	6,856	7,937,400	1,157
Избирателей . .	862	5,138,740	5,961
Гласныхъ . . .	50	882,500	17,650

Б) Въ Нахичевани-на-Дону.

Всего	3,012	1,059,500	348
Избирателей . .	533	830,500	1,539
Гласныхъ . . .	28	113,000	4,035

Т. е. въ Ростовѣ-на-Дону взаимное отношеніе трехъ интересующихъ насъ группъ по ихъ средней состоятельности опредѣляется какъ 1:5:15, а въ Нахичевани-на-Дону—1:4:11. Ясно, что и въ такомъ крупномъ провинціальномъ центрѣ, какъ Ростовъ, и въ крошечной заштатной Нахичевани наблюдается, только въ болѣе рѣзкой формѣ, точно то же самое явленіе, какое констатировано въ Москвѣ, а именно, что рядовой домовладѣлецъ, домовладѣлецъ-избиратель и домовладѣлецъ-гласный являются представителями трехъ различныхъ и мало похожихъ другъ на друга экономическихъ группъ. Нѣтъ, конечно, ничего удивительнаго въ томъ, что современный избиратель такъ мало похожъ на средняго рядового домовладѣльца, будучи въ $1^1/_2$—5 разъ крупнѣе его: это различіе прямо предустановлено закономъ, установившимъ высокій имущественный избирательный цензъ. Такъ-же легко и просто объяснимо было бы и несходство гласныхъ съ своими избирателями, если бы для пассивнаго избирательнаго права закономъ установленъ былъ болѣе высокій цензъ, чѣмъ для права активнаго. Но мы знаемъ, что ничего подобнаго нѣтъ, а выше мы видѣли, что дѣйствующая избирательная система, казалось бы, должна была гарантировать полное соотвѣтствіе между думскимъ составомъ и составомъ избирателей, даже полное тождество между большинствомъ тѣхъ и другихъ; если же на лицо ни соотвѣтствія, ни тождества не оказывается, если современный гласный такъ мало похожъ на своего избирателя, являясь субъектомъ гораздо болѣе крупнаго экономическаго

калибра, то съ этимъ, по крайней мѣрѣ, на первый взглядъ, приходится считаться, какъ съ большой и нелегко объяснимой неожиданностью. Мало того: неожиданность эта идетъ гораздо дальше, чѣмъ мы только что видѣли.

То обстоятельство, что гласные даютъ болѣе высокую среднюю состоятельность, чѣмъ избиратели, ясно доказываетъ, что масса современныхъ избирателей въ смыслѣ экономическомъ далеко не однородна, что въ составъ этой массы входятъ весьма различныя и несходныя между собою экономическія группы. Является поэтому крайне интереснымъ и важнымъ вопросомъ, въ какой мѣрѣ каждая изъ этихъ группъ представлена въ думскомъ составѣ? Къ сожалѣнію, упомянутая московская работа не даетъ на этотъ вопросъ никакого отвѣта, но за то наши матеріалы по гор. Ростову и Нахичевани-на-Дону позволяютъ намъ сдѣлать на этотъ случай нѣсколько любопытныхъ и поучительныхъ вычисленій, достаточно удовлетворительно разрѣшающихъ только что поставленный вопросъ. Выше мы видѣли, что средняя цѣнность недвижимаго имущества, принадлежащаго избирателю, т. е. лицу, пользующемуся избирательнымъ правомъ, опредѣляется въ г. Нахичевани-на-Дону въ 1,539 р. и въ г. Ростовѣ-на-Дону въ 5,961 р. Руководствуясь этими средними, мы можемъ изъ обѣихъ интересующихъ насъ группъ—избирателей и гласныхъ—въ свою очередь раздѣлить каждую на двѣ различныя по своему калибру экономическія группы, а именно, выдѣлимъ въ одну группу тѣхъ избирателей или гласныхъ, которые владѣютъ имуществами, оцѣненными для взиманія городскихъ сборовъ дороже 1,539 р. въ Нахичевани и 5,961 р. въ Ростовѣ-на-Дону, а въ другую группу отнесемъ всѣхъ остальныхъ избирателей или гласныхъ, владѣющихъ имуществами, оцѣненными ниже указанныхъ среднихъ. Тогда въ Нахичевани-на-Дону окажется слѣдующее:

Владѣющихъ имуществомъ:		избирателей:	гласныхъ:
дороже	1,530	136 или 25,5%	16 или 57,1%
дешевле	»	397 » 74,5%	12 » 42,9%

т. е. въ Нахичевани-на-Дону болѣе половины думскихъ мѣстъ занято представителями наиболѣе состоятельнаго меньшинства, составляющаго только четвертую долю всей массы избирате-

лей, а въ то же время менѣе состоятельное подавляющее большинство, $^3/_4$ этой массы, представлено въ думѣ далеко менѣе, чѣмъ половиною гласныхъ (42,9%). Въ еще болѣе рѣзкой формѣ наблюдается это явленіе въ Ростовѣ-на-Дону, гдѣ

Владѣющихъ имуществомъ:	избирателей:	гласныхъ:
дороже 5,691 руб.	181 или 20,9%	34 или 68%
дешевле »	681 » 79,1%	16 » 32%

т. е. въ Ростовѣ-на-Дону крупнодомовладѣльческой пятой части избирателей удалось овладѣть болѣе чѣмъ двумя третями думскихъ мандатовъ, между тѣмъ какъ на долю $^4/_5$ избирателей осталось менѣе трети думскихъ мѣстъ. Такимъ образомъ, если раньше приведенныя данныя засвидѣтельствовали, что между составомъ современныхъ городскихъ думъ и современныхъ городскихъ избирателей нѣтъ, по крайней мѣрѣ въ экономическомъ отношеніи, того соотвѣтствія, какого слѣдовало ожидать, то только что сдѣланныя вычисленія идутъ гораздо дальше и устанавливаютъ наличность, такъ сказать, *обратнаго отношенія* между составомъ избирателей и городскими думами: оказывается, что *большинство гласныхъ выходитъ изъ рядовъ меньшинства избирателей, а большинство послѣднихъ располагаетъ въ думѣ меньшинствомъ голосовъ.* Нѣтъ поэтому ничего удивительнаго въ томъ, что дѣйствія думскаго большинства прямо противоположны желаніямъ и стремленіямъ большинства избирателей, и что первое избираетъ тѣхъ, которыхъ забаллотировываетъ послѣднее.

Причина конфликтовъ, подобныхъ екатеринославскому, теперь достаточно ясна, равно какъ нетрудно объяснить, почему они теперь сдѣлались гораздо чаще и, такъ сказать, систематичнѣе, чѣмъ въ прежнее время, при прежнемъ городовомъ положеніи, когда также не было и не могло быть строгаго соотвѣтствія между составомъ городскихъ думъ и общей массой городскихъ избирателей. Легко замѣтить, что теперь, при городовомъ положеніи 1892 г., положеніе вещей не только не улучшилось въ сравненіи съ прежнимъ, когда дѣйствовала трехразрядная система, но даже значительно ухудшилось. Въ самомъ дѣлѣ, какъ ни силенъ былъ прежній *первый* разрядъ, но онъ ни въ какомъ случаѣ не могъ получить въ думѣ больше опредѣленнаго закономъ числа мѣстъ — именно, одной трети думскаго состава. Теперь же, когда никакихъ подобнаго

рода ограниченій закономъ не установлено, нѣтъ никакихъ предѣловъ преобладанію экономически сильнаго меньшинства, которое поэтому и завладѣваетъ въ одномъ случаѣ большей половиной (57,1%) думскихъ мѣстъ, въ другомъ—болѣе чѣмъ $^2/_3$ ихъ (68%), а въ третьемъ, быть можетъ, даже всѣми безъ исключенія. При данныхъ условіяхъ, когда экономически сильному меньшинству избирателей не поставлено никакихъ преградъ, въ послѣднемъ случаѣ, очевидно, не было бы ничего невѣроятнаго. Засимъ, съ другой стороны, болѣе слабому экономически большинству избирателей (2 и 3 разрядовъ) въ прежнее время законъ во всякомъ случаѣ обезпечивалъ опредѣленное количество муниципальныхъ мандатовъ ($^2/_3$ думскаго состава), между тѣмъ какъ въ настоящее время, когда никакихъ подобнаго рода гарантій законъ не даетъ, злополучному большинству избирателей остается довольствоваться тѣмъ количествомъ думскихъ мѣстъ, какое ему соблаговолитъ оставить всемогущее меньшинство, именно, въ одномъ случаѣ менѣе половины (42,9%), въ другомъ — менѣе трети (32%), а въ третьемъ, быть можетъ, и совсѣмъ ничего. Вотъ почему, если прежде можно было говорить только о *несоотвѣтствіи* думскаго состава составу массы городскихъ избирателей, то теперь приходится, какъ мы видѣли, говорить уже *о прямой противоположности* этихъ двухъ составовъ; если прежде конфликты, подобные одесскому, екатеринославскому и др., были явленіемъ рѣдкимъ, исключительнымъ и случайнымъ, то въ отношеніи настоящаго мы были вправѣ выше сказать, что «такіе конфликты неотвратимы и неизбѣжны», слѣдовательно и нормальны, «какъ естественный продуктъ даннаго положенія вещей, созданнаго городовымъ положеніемъ 1892 г.». Но затѣмъ остается еще слѣдующій въ высшей степени важный вопросъ: такъ какъ нельзя сдѣлаться гласнымъ, не получивъ абсолютнаго большинства голосовъ, то что же заставляетъ большинство избирателей отдавать свои голоса представителямъ меньшинства, что заставляетъ это большинство выбирать въ гласные какъ разъ тѣхъ лицъ, которые уже по своимъ экономическимъ интересамъ менѣе всего способны служить его представителями? Было бы ошибочно сводить тутъ все къ роли экономическаго фактора; не меньшее значеніе, имѣютъ тутъ и другія обстоятельства, хотя бы, напр., отсутствіе того, что можно назвать муниципальной избирательной платформой. Публичной предвыборной

агитаціи у насъ, за рѣдкими исключеніями, не существуетъ и въ огромномъ большинствѣ случаевъ избиратели въ вопросѣ о кандидатурахъ бродятъ, какъ въ дремучемъ лѣсу. Какова муниципальная программа баллотируемаго,—объ этомъ избиратели обыкновенно знаютъ только по наслышкѣ, по нашептываніямъ его благопріятелей или недруговъ. Эти нашептыванія почти никогда не соотвѣтствуютъ дѣйствительности; у кандидата же, получившаго, благодаря имъ, большинство голосовъ, руки свободны, ибо, не выступивъ съ публичной программой, онъ не далъ, слѣдовательно, никакихъ обѣщаній и не принялъ на себя никакихъ обязательствъ. При томъ же, разъ программа кандидата не была публично выражена, то и воля избирателей остается въ точности неизвѣстной, такъ какъ неизвѣстно за какую собственно программу высказались они своимъ выборомъ. Неудивительно, если избиратели такъ часто ошибаются въ своихъ ожиданіяхъ: голосуютъ за кандидата, какъ за представителя, положимъ, окраинныхъ интересовъ, а онъ оказывается самымъ завзятымъ «*централистомъ*». Правда, не существовало публичной агитаціи и при дѣйствіи городоваго положенія 1870 года, но тогда вредныя послѣдствія ея отсутствіи нѣсколько умѣрялись именно трехразряднымъ дѣленіемъ избирателей: уже одно то, что данный кандидатъ баллотировался по такому то разряду, въ извѣстной степени намѣчало его программу и налагало на него довольно опредѣленныя обязанности...

Но помимо того, что мы только что назвали отсутствіемъ избирательной платформы, интересующее насъ явленіе въ большей степени слѣдуетъ признать продуктомъ дѣйствующей мажоритарной системы выборовъ. Не нужно забывать что существо этой системы — отрицаніе какого бы то нибыло соотвѣтствія между составомъ избирателей и составомъ избранныхъ. Въ однихъ случаяхъ, благодаря ей, всѣ мандаты оказываются во власти большинства, между тѣмъ какъ меньшинство остается совсѣмъ безъ представительства. Но это еще не самый худшій ея результатъ. Едва-ли не хуже то, что эта система даетъ, именно, меньшинству возможность завладѣть большинствомъ мандатовъ, воспользовавшись какимъ нибудь случайнымъ обстоятельствомъ или, напр., инертностью и абсентеизмомъ большинства избирателей. Мажоритарная система дѣйствовала и при старомъ городовомъ положеніи, но тогда

ея вредныя стороны смягчались: во 1-хъ, тѣмъ, что каждому разряду было самымъ закономъ обезпечено извѣстное количество мѣстъ,—это гарантировало интересы большинства избирателей, образуемаго третьимъ разрядомъ, во 2-хъ, выборомъ по *относительному* большинству голосовъ, обезпечивавшимъ интересы меньшинства внутри каждаго разряда. Тогда поэтому потребность въ пропорціональной системѣ выборовъ не была еще столь настоятельной, какъ теперь, когда въ ней приходится видѣть главнѣйшее средство къ устраненію констатированнаго нами антагонизма между избирателями и гласными...

О городскихъ управахъ.

Провалъ на выборахъ состава городскихъ управъ.—Что уразумѣли избиратели.—Организація и условія дѣятельности городскихъ управъ по городовому положенію 1892 г.

Выборы, происходившіе въ 1897 г. въ цѣломъ рядѣ городовъ, безошибочно можно охарактеризовать, какъ безпримѣрный еще въ нашихъ муниципальныхъ лѣтописяхъ походъ избирателей противъ городскихъ управъ. Въ значительномъ большинствѣ городовъ походъ этотъ увѣнчался полнымъ успѣхомъ: личный составъ городскихъ управъ, какъ это случилось, напримѣръ, въ Нижнемъ-Новгородѣ, Симбирскѣ, Самарѣ, Тамбовѣ, Петербургѣ и др., оказался при выборахъ въ гласные почти поголовно забаллотированнымъ; въ тѣхъ же немногихъ пока городахъ, гдѣ члены городскихъ управъ прошли въ гласные думы, это удалось имъ не безъ чрезвычайныхъ усилій и то, единственно, благодаря случайно благопріятной для нихъ комбинаціи избирательныхъ голосовъ. Во всякомъ случаѣ, каковъ бы ни былъ для городскихъ управъ въ томъ или другомъ частномъ случаѣ *исходъ* выборовъ, по всюду ихъ *ходъ* и *направленіе* засвидѣтельствовали о всеобщемъ и повсемѣстномъ нежеланіи избирателей видѣть въ составѣ думы личный составъ городскихъ управъ истекшаго четырехлѣтія. Въ разныхъ случаяхъ частныя ближайшія причины такого нежеланія не всегда и не вездѣ одинаковы и даже нерѣдко противорѣчивы. Такъ, напримѣръ, въ Нижнемъ-Новгородѣ члены управы забаллотированы, но за-то въ составъ думы введены новые, свѣжіе, хорошіе и желательные элементы; въ Тамбовѣ же, въ прямую противоположность этому, «провалъ» городской управы происходитъ на-ряду и въ связи съ «проваломъ» всѣхъ лучшихъ муниципальныхъ силъ. Ясно, что избиратели въ Нижнемъ-Новгородѣ и Тамбовѣ руководились не только не одинаковыми, но прямо противоположными мотивами. Общее у нихъ было только одно—недовольство своими управами, почему и

результатъ получился въ обоихъ случаяхъ одинаковый—«провалъ» обѣихъ управъ...

Гдѣ же источникъ и причина такого всеобщаго одинаковаго недовольства, хотя бы въ частности и по различнымъ ближайшимъ мотивамъ? Нѣкоторые органы печати, заинтересовавшіеся этимъ вопросомъ, разрѣшаютъ его очень просто: они все сводятъ къ неудовлетворительности *личнаго состава* современныхъ городскихъ управъ, въ которой въ свою очередь усматриваютъ основную причину всѣхъ нашихъ муниципальныхъ золъ и непорядковъ. Но самое простое рѣшеніе еще не есть самое истинное, особенно, когда, какъ въ данномъ случаѣ, рѣчь идетъ о сложномъ общественномъ явленіи. Неудовлетворительность, конечно, неудовлетворительностью, и наличности ея во многихъ случаяхъ никто не станетъ отрицать, но объяснять все одной только ею, значитъ—умышленно игнорировать рядъ фактовъ прямо противоположнаго характера и значенія. Во-первыхъ, если бы объектомъ недовольства избирателей былъ именно данный личный составъ городскихъ управъ, то почему же выборы 1897 года дали такое незначительное обновленіе городскихъ думъ, составъ которыхъ соотвѣтствуетъ составу управъ и, слѣдовательно, является столь же неудовлетворительнымъ? Во-вторыхъ, какъ же объяснить «провалъ» городскихъ управъ, вполнѣ удовлетворительныхъ по своему личному составу? Очевидно, дѣло тутъ не въ однихъ только личныхъ качествахъ управскаго персонала. И факты непреложно свидѣтельствуютъ о томъ, что во многихъ случаяхъ члены городскихъ управъ были забаллотированы совершенно независимо отъ ихъ личныхъ достоинствъ и недостатковъ. Факты свидѣтельствуютъ о томъ, что во многихъ случаяхъ они были забаллотированы только потому, что состояли членами управы въ истекшее четырехлѣтіе, т. е., только потому, что въ теченіи этого періода принимали непосредственное участіе въ управленіи муниципальной колесницей, причемъ имъ одинаково поставлено было въ счетъ, какъ *активное*, такъ и *пассивное* ихъ участіе въ этомъ управленіи. Отсюда и можно, и должно заключить, что, забаллотировывая персоналъ городскихъ управъ, избиратели этимъ единственно доступнымъ имъ путемъ выразили свой протестъ не столько противъ *лицъ*, сколько противъ той муниципальной *системы*, вольными или невольными исполнителями которой были эти лица. Но въ такомъ случаѣ почему

же протестъ избирателей съ такой безпощадной суровостью обрушился на исполнительный органъ—городскія управы, совершенно не коснувшись распорядительнаго органа—городскихъ думъ, оставшихся почти въ прежнемъ составѣ? Можно, конечно, объяснить это просто тѣмъ, что собственно съ думою обыватель-избиратель приходитъ въ прямое соприкосновеніе очень рѣдко, что и въ качествѣ плательщика, и въ качествѣ просителя онъ прямо и непосредственно сталкивается только съ управою, почему его гнѣвъ прежде всего и обрушился на нее, какъ на ближайшій, стоящій впереди и на виду источникъ его огорченій. Въ отдѣльныхъ частныхъ случаяхъ такъ оно и могло быть, но въ общемъ такое объясненіе едва ли вѣрно и, по меньшей мѣрѣ, недостаточно. Какъ ни плохъ въ общемъ современный городской избиратель, но все-таки нельзя отказать ему въ такой долѣ сознательности и дальновидности, какая во всякомъ случаѣ исключаетъ возможность примѣнить къ нему, какъ общее правило, извѣстную поговорку о собакѣ, кусающей палку, не замѣчая управляющей ею руки.

Не подлежитъ сомнѣнію, что громадное большинство современныхъ избирателей теоретически совершенно незнакомо съ дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ, даже просто никогда не заглядывало въ него, но уже четырехлѣтній опытъ не могъ пройти совершенно безслѣдно: онъ долженъ былъ привести избирателей къ нѣкоторому уразумѣнію городоваго положенія 1892 года по его практическимъ результатамъ. Скорѣе инстинктивно, чѣмъ сознательно, но, во всякомъ случаѣ, въ достаточной мѣрѣ избиратели уразумѣли, что дѣятельность современныхъ муниципалитетовъ — продуктъ взаимодѣйствія городской думы, съ одной стороны, и губернской администраціи—съ другой, такъ что направленіе этой дѣятельности выражаетъ собою *только равнодѣйствующую двухъ далеко неравныхъ силъ*. Изъ нихъ дума, лишенная самостоятельности, ограниченная въ своей компетенціи, въ предѣлахъ своей власти, дѣйствующая черезъ посредство почти безотвѣтственныхъ передъ нею исполнительныхъ органовъ, *наименѣе можетъ и должна нести отвѣтственность за данное направленіе равнодѣйствующей*. Избиратели это довольно ясно поняли, какъ равно и то, что въ современной муниципальной колесницѣ дума занимаетъ мѣсто не возницы, а почти безмолвнаго и безотвѣтнаго сѣдока, у котораго перваго болятъ бока отъ того,

что колесница катится безъ пути, по кочкамъ, ухабамъ и рытвинамъ. Въ той же незначительной степени, въ которой наши муниципальныя судьбы зависятъ отъ городскихъ думъ, ихъ дѣятельность ни въ какомъ случаѣ не могла вызвать недовольства избирателей. Худъ ли, хорошъ ли былъ въ истекшее 4-лѣтіе составъ городскихъ думъ, но онъ плоть отъ плоти и кость отъ кости *даннаго* состава избирателей. Гласные — трактирщики, крупные домовладѣльцы, крупные торговцы, по мѣрѣ силъ и возможности, защищали и проводили интересы трактирщиковъ, крупныхъ домовладѣльцевъ, крупныхъ торговцевъ, слѣдовательно, добросовѣстно дѣлали то дѣло, ради котораго они посланы были въ думу своими избирателями, почему у послѣднихъ такимъ образомъ не могло быть основаній къ недовольству своими избранниками. Вполнѣ естественно поэтому, что выборы 1897 года дали такое незначительное обновленіе думскаго состава, да и самое обновленіе большею частью носило совершенно случайный характеръ. Но вполнѣ довольные своими думами избиратели ни въ какомъ случаѣ не могли остаться довольными своими управами. Правда, персоналъ городскихъ управъ вышелъ изъ тѣхъ же обывательскихъ рядовъ, изъ которыхъ вышелъ составъ городскихъ думъ, онъ плоть отъ плоти и кость отъ кости тѣхъ же самыхъ избирателей, но за-то въ условіяхъ дѣятельности городскихъ управъ кроется многое такое, что̀ неотвратимо и неизбѣжно должно было привести и будетъ впредь приводить къ разрыву самыхъ кровныхъ узъ, самыхъ интимныхъ связей. На современной муниципальной колесницѣ мѣсто возницы безспорно принадлежитъ городской управѣ. Если формально оно не вполнѣ такъ, то de facto оно повсемѣстно именно такъ. Четырехлѣтній муниципальный опытъ заставилъ избирателя придти къ резонному заключенію, что въ настоящее время городское общественное управленіе—это и есть именно городская управа, по крайней мѣрѣ постольку, поскольку она въ своей дѣятельности встрѣчаетъ сочувствіе и поддержку или хотя бы только терпимость со стороны губернской администраціи. Въ послѣдней же оговоркѣ собственно и вся суть.

По городовому положенію 1892 года (ст. 95) «на управу возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами городского хозяйства и управленія по правиламъ сего положенія, подлежащихъ уставовъ и узаконеній, а *также* согласно поста-

новленіямъ думы». Хотя это нѣсколько не то, что̀ гласила соотвѣтственная статья 72 прежняго город. полож., но, повидимому, городская управа осталась такимъ же исполнительнымъ органомъ, какъ и прежде. Это, однако, только повидимому. Обратите вниманіе хотя бы на то, что, напр., дѣло выборовъ, т. е., по существу самое важное, городская управа по дѣйствующему положенію вѣдаетъ совершенно независимо отъ думы, безъ ея вѣдома и контроля. Послѣдней предоставлено только составлять *предположенія* о раздѣленіи города на избирательные участки; затѣмъ—опредѣленіе порядка опубликованія избирательныхъ списковъ и времени производства выборовъ, разсмотрѣніе жалобъ на неправильное составленіе списковъ и т. д.—все это теперь предоставлено исключительно городской управѣ, дѣйствія которой въ этомъ случаѣ контролируются и санкціонируются не думою, а губернской администраціей. Обратите также вниманіе на ст. 89 город. полож. 1892 г., которая предусматриваетъ случаи исполненія докладовъ управы непосредственно съ разрѣшенія администраціи безъ предварительнаго разрѣшенія и принятія ихъ думою, слѣдовательно, безъ вѣдома ея. Обратите, наконецъ, вниманіе на то, что, дѣйствуя «согласно постановленіямъ думы», управа въ дѣйствительности никакой серьезной отвѣтственности передъ думою за неисполненіе ея постановленій не несетъ. Городская управа въ настоящее время состоитъ изъ лицъ, числящихся на государственной службѣ, представляя собой коллегію *выборныхъ коронныхъ чиновниковъ*, почему естественно, что у городской думы по отношенію къ составу такой коллегіи отнято прежнее право преданія суду, а оставлено ей только право «возбужденія дѣлъ объ отвѣтственности»—jus nudum, осуществить которое, какъ показалъ опытъ, напр., камышинскаго муниципалитета, дума, при всемъ своемъ добромъ желаніи, фактически лишена возможности. И само собою разумѣется, что разъ дѣло идетъ о городскихъ *чиновникахъ*, то не только право преданія ихъ суду должно было неизбѣжно, въ согласіи съ дѣйствующей системой, перейти въ руки губернской администраціи, но у послѣдней необходимо оказалось въ рукахъ и право дисциплинарнаго взысканія; отъ послѣдняго же управцамъ, какъ показалъ, напр., ставропольскій опытъ, часто нѣтъ спасенія именно тогда, когда они дѣйствуютъ bona fide въ строгомъ согласіи съ волей и желаніями думы и съ город-

скими интересами. Обратите на все только-что изложенное надлежащее вниманіе, и тогда станетъ яснымъ, что современная городская управа въ значительной степени эмансипирована отъ думы, что хотя управѣ и приходится считаться съ думою, но въ дѣйствительности она является не столько исполнительнымъ органомъ послѣдней, сколько подчиненнымъ органомъ губернской администраціи. Въ конечномъ результатѣ это значитъ, что городская управа, по городовому положенію 1892 года, поставлена въ положеніе человѣка, сидящаго между двухъ стульевъ,—положеніе, мало благопріятное для спокойной и нормальной дѣятельности. И неудобство такого положенія тѣмъ сильнѣе отражается на дѣятельности городскихъ управъ, чѣмъ онѣ по существу лучше—интеллигентнѣе и дѣловитѣе. Хуже же всего положеніе городскихъ головъ: имъ, какъ въ томъ же ставропольскомъ инцидентѣ, кромѣ сидѣнья между двухъ стульевъ, еще приходится играть роль буферовъ, на которыхъ обрушивается вся тяжесть столкновенія поѣздовъ..

Чтобы успѣшно балансировать между двухъ стульевъ, не рискуя ежеминутно потерять равновѣсіе и грохнуться на полъ, личному составу городскихъ управъ необходимо обладать такимъ запасомъ такта, дипломатической ловкости и выдержки, какой не всегда можетъ оказаться въ наличности даже у самыхъ лучшихъ, самыхъ выдающихся общественныхъ дѣятелей. Но вѣдь никому не придетъ, въ самомъ дѣлѣ, въ голову требовать, чтобы городскіе головы и члены управы были сплошь и поголовно геніями дипломатіи! Это и неосуществимо, и нѣтъ въ томъ никакой необходимости собственно для интересовъ общественнаго дѣла. Избиратели посылаютъ своихъ избранниковъ въ управу не ради ихъ таланта ловкихъ царедворцевъ, а ради предполагаемой въ нихъ способности къ серьезному труду на пользу общественную. Избранники являются въ управу, и здѣсь оказывается, что, вмѣсто серьезной работы, имъ предстоитъ прежде всего проявить свои эквилибристическіе таланты, показать свое искусство сидѣть между двухъ стульевъ. Кто посамостоятельнѣе и посамолюбивѣе, тотъ раскланивается и уходитъ. Но, чтобы уйти, нужны и рѣшимость, и просто возможность, у громаднаго же большинства не оказывается ни того, ни другаго; это большинство остается и пробуетъ приспособиться... Одни пытаются усѣсться сразу на оба стула и застываютъ въ мертвой неподвижности,

боясь пошевельнуться, въ томъ разсчетѣ, что, чѣмъ меньше движенія, тѣмъ меньше опасности потерять равновѣсіе, тѣмъ меньше поводовъ для острыхъ столкновеній и конфликтовъ. Другіе, которые и непосѣдливѣе, и подогадливѣе, которые получше проникнули въ духъ и смыслъ городоваго положенія 1892 года и уразумѣли указуемые имъ пути, напрягаютъ всѣ усилія, чтобы укрѣпиться на томъ изъ двухъ стульевъ, который представляется наиболѣе прочнымъ и даетъ наиболѣе надежную точку опоры. Въ такомъ случаѣ они выводятъ городское управленіе на тотъ торный путь, который почти полстолѣтія тому назадъ обрисованъ въ слѣдующихъ цитируемыхъ Дитятинымъ словахъ сенатора Сафонова, ревизовавшаго дореформенныя городскія учрежденія: «Городской голова и члены полагаютъ главною, единственною обязанностью какъ можно скорѣе исполнить всѣ требованія начальства, не понимая, или не смѣя понимать, что они имѣютъ не менѣе важную обязанность заботиться о пользахъ и нуждахъ города»; въ такомъ случаѣ современная городская управа превращается въ двойника дореформенной думы, которая, по другому оффиціальному свидѣтельству того же времени, «обратилась въ какую-то канцелярію, исполняющую всѣ предписанія и требованія, нимало не заботясь о соблюденіи городскаго интереса». Приниженной же угодливости въ одномъ направленіи, обыкновенно, сопутствуетъ деспотическое самовластіе въ другомъ. Такъ оно всегда было и будетъ, ибо одно—органическій продуктъ другаго. Обезпечивъ себя надлежащимъ прикрытіемъ, городская управа окончательно эмансипируется отъ думы, оставляя въ полномъ пренебреженіи ея волю и желанія, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, волю и желанія избирателей.

Само собою разумѣется, и въ томъ случаѣ, когда управа застываетъ въ мертвой неподвижности, и въ томъ, когда она выступаетъ на путь угодливости и деспотическаго самовластія,—у избирателей одинаково нѣтъ повода быть довольными ею. При этомъ имъ, конечно, нисколько не легче отъ того, что сама управа является, такъ сказать, жертвой данныхъ условій ея дѣятельности, условій, совершенно независящихъ отъ того или другаго ея личнаго состава. Условія же эти *—прямой продуктъ того противоестественнаго смѣшенія начала самоуправленія съ началомъ опеки, которое составляетъ основную сущность дѣйствующаго городо-*

вого положенія 1892 года. Противъ этого противоестественнаго смѣшенія и высказались избиратели, забаллотировавъ свои городскія управы. Правда, по внѣшности, формально, избиратели высказались такимъ образомъ только противъ даннаго ихъ личнаго состава. Но внимательнаго наблюдателя нашей муниципальной жизни, притомъ, стоящаго не въ сторонѣ отъ нея, а въ самомъ круговоротѣ, въ прямомъ и непосредственномъ общеніи съ нею, эта внѣшняя, формальная сторона обмануть не можетъ: онъ знаетъ, что, располагая единственнымъ правомъ—бросать въ ту или другую сторону избирательный шаръ, избиратели и могли высказаться только этимъ единственнымъ способомъ.

Дума и управа.

I.

Къ вопросу о предѣлахъ думскаго контроля.—Постановленіе одесской думы по жалобѣ д-ра Шпаковскаго.—Неосновательность мотивовъ, приводившихся въ пользу этого постановленія.—Дѣйствительныя границы думскаго контроля.

Семь лѣтъ тому назадъ, съ изданіемъ нынѣ дѣйствующаго городового положенія, произошло существенное измѣненіе во взаимномъ положеніи распорядительнаго и исполнительнаго органовъ городского общественнаго управленія. Какъ мы неоднократно указывали уже, въ нынѣ дѣйствующей системѣ городского общественнаго управленія управа является не столько исполнительнымъ органомъ думы, сколько подчиненнымъ органомъ губернской администраціи. А такъ какъ оказывать вліяніе на ходъ и направленіе городскихъ дѣлъ дума можетъ только черезъ посредство исполнительнаго органа, то вліяніе это является въ настоящее время чрезвычайно ослабленнымъ. Мы нисколько не преувеличивали, говоря, что по существу роль современной думы сводится къ роли «совѣта при управѣ»,—совѣта, въ распоряженіи котораго такъ мало способовъ воздѣйствія на управу, власть котораго такъ не велика и предѣлы компетенціи котораго настолько съужены, что онъ не можетъ оказать ей ни особеннаго содѣйствія, ни существеннаго противодѣйствія.

При такихъ условіяхъ, казалось бы, чѣмъ менѣе у современной городской думы способовъ и средствъ воздѣйствія на управу, тѣмъ болѣе должна она дорожить каждымъ изъ нихъ, равно какъ, чѣмъ меньше ей предоставлено прерогативъ, тѣмъ ревнивѣе должна она оберегать неприкосновенность ихъ, тѣмъ менѣе должно быть у нея охоты поступаться ими въ чью-нибудь пользу, особенно же въ пользу управы. Оказывается однако, что есть на Руси такія думы, которыя своими прерогативами нисколько не дорожатъ, охотно, безъ всякой въ томъ необходимости, поступаются ими въ пользу и безъ того чрез-

мѣрно доминирующихъ городскихъ управъ и такимъ образомъ сами добровольно окончательно сводятъ къ нулю свое—и такъ уже ничтожное—значеніе. Въ ряду этихъ думъ, къ величайшему сожалѣнію, чуть не на первомъ мѣстѣ стоитъ *одесская*, которая извѣстнымъ постановленіемъ по поводу жалобы д-ра Шпаковскаго[1]) совершила именно такого рода актъ самоуничиженія. Я искренно благодаренъ редакціи «Одесскихъ Новостей», обратившей мое вниманіе на этотъ инцидентъ, имѣющій громадное принципіальное значеніе...

На человѣка посторонняго, наблюдающаго Одессу изъ прекраснаго далека и незнакомаго съ изнанкою и закулисною стороною одесскихъ отношеній, постановленіе одесской думы, признавшей себя некомпетентною для разсмотрѣнія жалобы д-ра Шпаковскаго, производитъ прямо огорашивающее впечатлѣніе. Прежде всего — эта удивительно курьезная попытка опереться на статью 67-ю городового положенія, именно на 4 пунктъ ея, гласящій, что дума приступаетъ къ обсужденію подлежащихъ ея вѣдѣнію дѣлъ, между прочимъ, также «по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ». Въ данномъ случаѣ дѣло шло о предѣлахъ думской компетенціи и за разъясненіемъ вопроса, конечно, слѣдовало бы обратиться къ статьямъ, которыя объ этой компетенціи трактуютъ, а никакъ не къ злополучной ст. 67, ровно никакого отношенія къ вопросу о компетенціи не имѣющей. Нѣтъ необходимости быть тонкимъ знатокомъ и опытнымъ мастеромъ юридической интерпретаціи, достаточно быть просто грамотнымъ человѣкомъ, чтобы уже съ первыхъ четырехъ словъ этой статьи («Дума приступаетъ къ обсужденію») уразумѣть, что ею разрѣшается вопросъ не о *компетенціи*, а объ *инициативѣ*, что ею опредѣляется не то, какія дѣла подлежатъ вѣдѣнію думы, а то, *по чьему почину и въ какомъ порядкѣ приступаетъ она къ ихъ обсужденію*. И нужно только дочитать 67 статью до конца, не ограничиваясь однимъ 4-мъ пунктомъ ея, чтобы безъ всякаго труда понять, что она устанавливаетъ разницу между должностными и частными лицами единственно въ отношеніи порядка проявленія иниціативы; въ то время какъ первые проявляютъ ее только черезъ посредство губернатора или управы,

[1]) Дума (4 марта 1899 г.) признала неподлежащей своему разсмотрѣнію жалобу д-ра Шпаковскаго на увольненіе его управою отъ должности старшаго врача.

вторые могутъ обращаться со своими претензіями (просьбами и жалобами) прямо и непосредственно въ думу. Это вѣдь не значитъ, что должностныя лица лишены права предъявлять претензіи къ управѣ, или, что дума не компетентна эти претензіи разсматривать! Почему же, однако, въ самомъ дѣлѣ, ни въ статьѣ 67, ни вообще въ городовомъ положеніи ни однимъ словомъ не упоминается прямо о просьбахъ и жалобахъ должностныхъ лицъ? *Да просто потому, что такихъ просьбъ и жалобъ не бываетъ и быть не можетъ.* Вѣдь въ законѣ должны и могутъ быть употребляемы только «законныя» выраженія, имѣющія не расплывчатое житейское, а опредѣленное юридическое значеніе. Если должностное лицо, *какъ таковое*, должно чего-нибудь просить у думы или на что-нибудь ей жаловаться, то, во-первыхъ, оно не можетъ обращаться къ думѣ, во-вторыхъ, не будетъ писать ей ни «просьбы», ни «жалобы»: оно составитъ «рапортъ», «донесеніе», «требованіе» или «заявленіе», которое на точномъ основаніи ст. 67 адресуетъ или губернатору, или самой управѣ, а эти съ своей стороны войдутъ въ думу — губернаторъ съ «предложеніемъ» или управа съ «представленіемъ».

Мы подошли теперь къ другому, не менѣе курьезному моменту. Является-ли данная претензія претензіей должностного или частнаго лица,—вопросъ этотъ разрѣшается существомъ самой претензіи, а не положеніемъ лица претендующаго. Носитъ-ли она характеръ частный или должностной, опредѣляется ли она интересами даннаго лица, или-же *данной должности, независимо отъ лица, ее занимающаго*,—въ этомъ вся суть. Такъ говоритъ смыслъ законоположенія, но не таковъ смыслъ постановленія 4-го марта; изъ него съ логической неизбѣжностью вытекаетъ, что, о чемъ бы какой-либо чиновникъ ни просилъ думу—это будетъ просьба должностного лица, которая и должна быть оставлена безъ разсмотрѣнія, такъ какъ закономъ, молъ не предоставлено думѣ разсматривать просьбы должностныхъ лицъ!... И, конечно, судить о томъ, въ какомъ качествѣ—должностного или частнаго лица—претендуетъ г. Шпаковскій, можно было-бы только... по разсмотрѣніи жалобы [1]). Еслибы обнаружилось, что онъ претендуетъ,

[1]) Мы говоримъ, конечно, объ оффиціальномъ разсмотрѣніи, такъ какъ то, что было извѣстно гласнымъ о сущности жалобы частнымъ образомъ, въ счетъ идти не можетъ.

напр., на нарушеніе управою его *должностныхъ прерогативъ, его правъ, какъ старшаго врача*, то это была-бы претензія должностного лица, подлежавшая внесенію въ думу «по предложенію губернатора или черезъ управу». Еслибы-же обнаружилось, что онъ претендуетъ на то, что управа увольненіемъ его отъ должности старшаго врача нарушила именно его, Шпаковскаго, личный матеріальный или нравственный интересъ, тогда это была бы та именно жалоба частнаго лица, къ разсмотрѣнію которой, за силою ст. 67, дума могла приступить прямо и непосредственно, помимо предложенія или представленія управы.

Однако, въ защиту думскаго постановленія выдвинутъ былъ еще другой мотивъ, именно, что назначеніе и увольненіе служащихъ *предоставлено управѣ, а не думѣ*, и потому послѣдняя не компетентна въ разрѣшеніи возникающихъ на этой почвѣ конфликтовъ. Тутъ мы имѣемъ дѣло уже далеко не съ курьезомъ, а кое съ чѣмъ, представляющимъ въ качествѣ прецедента серьезную опасность для нормальной муниципальной жизни. На этотъ разъ въ качествѣ регулятора для взаимныхъ отношеній распорядительнаго и исполнительнаго органовъ возводится въ принципъ нѣчто такое, что противорѣчитъ элементарнѣйшимъ требованіямъ сколько нибудь правильно организованнаго городского общественнаго управленія. Вѣдь прямо и непосредственно управѣ предоставлено закономъ не только назначеніе и увольненіе служащихъ, но и многое другое. Такъ, утвержденіе плановъ и фасадовъ частныхъ зданій и выдача разрѣшеній на перестройки и капитальныя исправленія, по точному смыслу ст. 96, «принадлежитъ управѣ», а не думѣ. За силою ст. 97, опять таки, именно «управѣ предоставляется разрѣшать устройство общественныхъ купаленъ, заводскихъ и новыхъ промышленныхъ заведеній» и т. д. Очевидно, оставаясь послѣдовательнымъ, придется признать, что и въ только что указанныхъ случаяхъ дума лишена права вмѣшательства, и такимъ образомъ въ безконтрольное вѣдѣніе управы отданы не только судьбы служащихъ по городскому управленію, но и существенные интересы городского населенія. Это было-бы очень печально, еслибы только это было такъ. Къ счастью, принципъ выдвинутой г. Бѣлоусовымъ, принципъ управской безконтрольности и думскаго невмѣшательства—одна только сплошная, чистая и явная нелѣпость!... Дума не можетъ ограничивать

установленной закономъ компетенціи управы,—это безспорно. Но нельзя же заключать отсюда, что дѣйствія управы въ предѣлахъ этой компетенціи не подлежатъ контролю думы. Ст. 95 гор. полож. обязываетъ управу представлять думѣ отчеты «о своей дѣятельности», какъ о той, которая совершается «по правиламъ сего положенія, надлежащихъ уставовъ и узаконеній» такъ и о той которая совершается «а также согласно постановленіямъ думы». И, конечно, отчеты эти должны представляться не ради думскаго любопытства, а для ревизіи и контроля. А такъ какъ и назначеніе, и увольненіе служащихъ, и утвержденіе плановъ и фасадовъ и т. д. есть «дѣятельность», то все это подлежитъ думскому контролю. Но возникаютъ два существенныхъ вопроса: во первыхъ, право думскаго контроля исчерпывается ли только *отчетомъ*, или распространяется и на тѣ *дѣйствія* управы, которыя еще не сдѣлались отчетными? Во вторыхъ, подвергаются ли эти дѣйствія думскому контролю только въ порядкѣ надзора (ревизіонномъ), или же дума можетъ принять ихъ къ своему разсмотрѣнію также по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ? Никакихъ сомнѣній не оставляющій отвѣтъ на эти вопросы даетъ пунктъ 18 ст. 63 гор. полож., которымъ думѣ предоставляется «повѣрка дѣйствій и отчетовъ управы и разсмотрѣніе жалобъ на оную». Нужно много наивности, чтобы думать, что соединеніе въ одномъ пунктѣ и «дѣйствій», и «отчетовъ», и «жалобъ» есть простая редакціонная случайность. Ясно, что думскому контролю подлежатъ не только отчеты, но и дѣйствія управы, и не только въ порядкѣ ревизіонномъ, но также по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, кто бы послѣднія не были.

Во всѣхъ отношеніяхъ феноменальное постановленіе одесской городской думы отъ 4 марта, нужно полагать, не могло-бы состояться, если-бы думское большинство имѣло сколько нибудь ясное представленіе о границахъ думскаго контроля,—границахъ, которыя ясно и просто опредѣляются слѣдующимъ положеніемъ: *поскольку управа, коллегіально или въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ членовъ, является исполнительнымъ органомъ городского общественнаго управленія, постольку всѣ дѣйствія ея подлежатъ думскому контролю и, наоборотъ, за этими предѣлами, съ того момента, какъ дѣйствія управы,* коллегіальныя или единоличныя, *перестаютъ быть дѣйствіями исполнительнаго органа городского упра-*

вленія, они становятся также внѣ думскаго контроля. Такимъ образомъ, приводитъ ли управа въ исполненіе свои доклады съ разрѣшенія губернатора, помимо думы (ст. 89 гор. полож.), увольняетъ ли она отъ должности старшаго врача больницы, назначаетъ ли городской голова въ силу закономъ (ст. 105) ему единолично предоставленной власти, писца въ канцеляріи управы,—всѣ эти дѣйствія подлежатъ контролю думы и въ порядкѣ надзора, и по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ. Но дѣйствія управы, напр., по составленію посемейныхъ списковъ или по завѣдыванію коробочнымъ и свѣчнымъ сборомъ, дѣйствія члена управы, какъ члена воинскаго присутствія, или городского головы, какъ сословнаго представителя въ судебной палатѣ, такія дѣйствія, очевидно и несомнѣнно, ни въ порядкѣ надзора, ни по жалобамъ—думою къ своему разсмотрѣнію приняты быть не могутъ, ибо ея вѣдѣнію не подлежатъ... Все это такъ ясно и такъ просто, что, казалось бы не должно возбуждать никакихъ недоразумѣній [1])...

II.

Своеобразный проектъ упорядоченія отношеній между думами и городскими управами.—Всеобщее недовольство послѣдними и его причины.—Многаго-ли можно достигнуть частными поправками въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи.

Одна изъ столичныхъ газетъ выступила съ болѣе, чѣмъ оригинальнымъ, проектомъ упорядоченія тѣхъ ненормальныхъ отношеній, которыя установились въ нашемъ городскомъ управленіи между городскими думами и ихъ избранниками—городскими головами и членами управы. Срисовывая, несомнѣнно, съ находящагося непосредственно передъ ея глазами образца, столичная газета даетъ такую, вполнѣ вѣрную дѣйствительности картину этихъ отношеній. «Городскіе головы,—говоритъ «Россія», въ № отъ 27 сентября 1900 г.,—избираются думами, но потомъ они скоро объ этомъ забываютъ и нерѣдко игнорируютъ своихъ избирателей. Сплошь и рядомъ наши городскіе головы страдаютъ склонностью къ деспотизму и къ

[1]) Въ томъ же смыслѣ, въ какомъ мы здѣсь высказались о предѣлахъ думскаго контроля, два года спустя (въ 1901 г.) высказался по жалобѣ д-ра Шпаковскаго и Правит. Сенатъ.

семейному управленію городскими дѣлами. Конечно, это обстоятельство въ значительной степени объясняется тѣмъ, что при данныхъ порядкахъ въ головы попадаютъ мѣстные тузы, держащіе въ своихъ рукахъ нерѣдко добрую половину городскихъ обывателей. Голова и члены управы становятся людьми отъ думы независимыми и начинаютъ входить во вкусъ роли полныхъ хозяевъ города. Тутъ предъ ними открывается широкое поле и для деспотической самовольной дѣятельности, и для ничегонедѣланія. Нужна лишь осторожность въ обхожденіи со статьями и пунктами уголовнаго уложенія. Пока уложеніе прямо не задѣто, до тѣхъ поръ можно спокойно баловаться и чрезмѣрной дѣятельностью, и крайнимъ бездѣйствіемъ вплоть до самаго окончанія срока полномочій. Конечно, городскіе головы и члены городскихъ управъ, не уличенные въ явномъ преступленіи, и вопреки своему желанію выходятъ въ отставку до сроку. Мѣстная высшая власть однимъ намекомъ можетъ побудить ихъ къ оставленію поста. Сама же дума не въ силахъ побудить ихъ выйти въ отставку. Представимъ себѣ, что въ засѣданіи какой-нибудь думы большинствомъ голосовъ прошелъ бы вопросъ о необходимости предложить головѣ выйти въ отставку. Онъ прослушалъ бы это думское постановленіе и могъ бы съ улыбкой сказать: «Благодарю, но не подамъ». Мало того, догадливый голова, навѣрно вспомнилъ бы о томъ, что «вопросъ не стоялъ въ повѣсткѣ», и объявилъ бы думѣ, что она незаконно голосовала вопросъ о предложеніи ему самому удалиться съ занимаемаго поста».

Газета полагаетъ поэтому, что необходимо пополнить крупный пробѣлъ, существующій, по ея мнѣнію, въ дѣйствующемъ нашемъ законодательствѣ о городскомъ самоуправленіи. «Въ практикѣ,—говоритъ «Россія»,—не рѣдко встрѣчаются такіе случаи, когда избранники города не оправдываютъ оказаннаго имъ обществомъ довѣрія, но если они не учинили явнаго преступленія, то и будутъ спокойно сидѣть на своихъ мѣстахъ до истеченія того срока, на который они были избраны. Въ то же самое время въ нашихъ думахъ не выработалось никакихъ устойчивыхъ обычаевъ, которыми опредѣлялся бы выходъ въ отставку городскихъ головъ и членовъ управы до истеченія срока ихъ полномочій. Выраженіе порицанія и крайнее неодобреніе дѣйствій городского головы ровно ничего не значатъ. Неодобреніе отчета городской управы тоже ровно ничего

не значитъ. Отчетъ управы не одобренъ, а она можетъ сидѣть на мѣстѣ. Положимъ, люди съ развитымъ чувствомъ собственнаго достоинства выйдутъ въ отставку, когда увидятъ, что ихъ личное достоинство не позволяетъ имъ оставаться на занимаемомъ посту. Быть можетъ, наше городовое положеніе предполагаетъ, что въ городскіе головы будутъ попадать только такіе люди, которые сами будутъ честь знать и будутъ уходить, когда замѣтятъ, что въ думѣ они располагаютъ лишь скромнымъ большинствомъ голосовъ. Но, къ сожалѣнію, такихъ людей вообще мало, а на постахъ городскихъ головъ ихъ почти не видно. Законы же пишутся не для исключительныхъ людей, а для тѣхъ, которые встрѣчаются чаще всего въ данной средѣ. Городскимъ думамъ должны быть предоставлены права удалять своихъ избранниковъ въ любой моментъ, когда преобладающее большинство гласныхъ (напр. $^2/_3$) считаетъ ихъ, по тѣмъ или инымъ соображеніямъ, неподходящими къ возложеннымъ на нихъ обязанностямъ».

Мы приняли бы этотъ проектъ только съ однимъ небольшимъ дополненіемъ: пусть думы получаютъ право постановлять объ удаленіи отъ должности неугодныхъ имъ городскихъ головъ, но *пусть и городскимъ головамъ предоставлено будетъ въ такихъ случаяхъ апеллировать къ населенію путемъ распущенія думы и назначенія новыхъ общихъ выборовъ!...*

Мы не думаемъ, однако, чтобы газета согласилась, оставаясь послѣдовательной, принять наше дополненіе. Оно и сдѣлано нами именно для того, чтобы, какъ можно нагляднѣе, представить читателю коренное различіе между нашей точкой зрѣнія и точкой зрѣнія «Россіи», проектъ которой можетъ быть, пожалуй, понятенъ и естественъ только, какъ вопль отчанья, но не какъ проектъ серьезной законодательной реформы. Пытаясь найти *самый близкій*, при томъ *немедленный*, выходъ изъ печальнаго положенія вещей и стремясь, такимъ образомъ, къ неосуществимому, газета неизбѣжно стала на совершенно непригодную, въ данномъ случаѣ, чисто обывательскую точку зрѣнія. На общепринятый обывательскій взглядъ городской голова (или членъ управы—все равно) есть ни что иное, какъ «ставленникъ» или «избранникъ думы», ея уполномоченный, нѣчто въ родѣ думскаго довѣреннаго или приказчика, котораго, слѣдовательно, дума и должна бы имѣть право уволнять по

своему усмотрѣнію, когда онъ показался бы ей негоднымъ для дѣла. Но, конечно, ни городской голова, ни члены управы, хотя бы и выбирались думою, — не думскіе приказчики, а *должностныя лица*. Не *у городской думы*, а у города состоятъ они на службѣ и *не въ ея волѣ* источникъ ихъ правъ и обязанностей: они пользуются тѣмъ кругомъ компетенціи, какой *по закону* присвоенъ ихъ должностямъ, совершенно независимо отъ воли и желанія думы, которая въ этой компетенціи ничего ни убавить, ни прибавить не можетъ. Начало законномѣрности подчиненія — единственное, которое можетъ и должно регулировать взаимныя отношенія управы, какъ исполнительнаго органа, и думы, какъ органа распорядительнаго. Начало же это не допускаетъ никакой репрессіи по отношенію къ должностному лицу, пока онъ не вышелъ въ своихъ дѣйствіяхъ изъ предѣловъ законности, да и въ такомъ случаѣ репрессія должна быть обставлена всѣми гарантіями правосудія. Въ проектѣ «Россіи», конечно, нѣтъ ничего похожаго на такія гарантіи. Мало того, игнорируя все, только что сказанное, проектъ этотъ рекомендуетъ удаленіе отъ должности въ случаѣ признанія должностныхъ лицъ «неподходящими къ возложеннымъ на нихъ обязанностямъ», слѣдовательно, не за незаконныя *дѣйствія и поступки*, а за *нецѣлесообразныя* ихъ, по условіямъ каждаго даннаго случая, *качества и свойства*, т. е., за то, чего законъ даже не можетъ опредѣлить заранѣе сколько нибудь твердыми объективными признаками. Тутъ карѣ подвергается несоотвѣтствіе должностного лица такимъ требованіямъ, предъявленіе которыхъ не можетъ быть предопредѣлено и всецѣло зависитъ отъ *усмотрѣнія*. Послѣднему, значитъ, проектомъ широко и гостепріимно открываются двери въ такую область городского управленія, въ которой пока ему еще не было мѣста. И легко себѣ представить, какой окончательный и безповоротный хаосъ водворился бы въ нашемъ городскомъ управленіи, если бы проектъ «Россіи» когда нибудь осуществился. Впрочемъ этого, нужно надѣяться, никогда не случится. Немыслимо, понятно, мириться съ даннымъ анормальнымъ положеніемъ вещей. Но, претендуя на успѣшность борьбы со зломъ, нужно прежде всего принять къ свѣдѣнію и руководству его коренныя причины. Отсутствіе же въ городовомъ положеніи еще одного лишняго и весьма сомнительнаго, нынѣ «Россіей» рекомендуемаго, способа уда-

ленія отъ должности отнюдь къ числу этихъ причинъ не принадлежитъ.

Трудно найти еще какой-либо предметъ, недовольство которымъ было бы столь общимъ и единодушнымъ, какъ нѣдовольство современными городскими управами. Совершенно понятно, если управами, какъ и думами, недовольна лишенная избирательныхъ правъ масса городского населенія: вѣдь ни отъ думъ, ни отъ управъ она не видитъ особенно усердныхъ заботъ о своихъ нуждахъ. Но какъ объяснить тѣ непріязненныя отношенія, которыя почти повсемѣстно установились между думами и управами? Особенностями управскаго состава объяснить этого нельзя,—въ общемъ и среднемъ онъ ничѣмъ не отличается отъ думскаго состава. Обыкновенно управа—плоть отъ плоти и кость отъ кости думскаго большинства; у нихъ общіе классовые и кружковые интересы, одинаковыя стремленія, тождественное отношеніе къ вопросамъ городского хозяйства и т. п. Между тѣмъ немного такихъ думъ и управъ, которыя, начавъ свою дѣятельность въ тѣсномъ общеніи и дружбѣ, къ концу четырехлѣтія не представили бы собою двухъ враждебныхъ лагерей; при этомъ обиженной стороной, обыкновенно, оказывается дума, не безъ основанія жалующаяся на то, что управа третируетъ ее свысока, не исполняетъ ея желаній, не оправдываетъ ея надеждъ и т. д. Найти причину этого явленія, впрочемъ, не трудно. Стоитъ только обратить вниманіе на указанное уже нами странное и неудобное положеніе, въ которое городская управа поставлена городовымъ положеніемъ 1892 года,—именно, положеніе человѣка, вынужденнаго сидѣть между двухъ стульевъ, выдерживая натискъ двухъ сталкивающихся силъ. При такихъ условіяхъ можно быть прекраснымъ работникомъ, умнымъ, дѣятельнымъ, энергичнымъ, превосходно знающимъ городское дѣло, горячо ему преданнымъ—и въ то же время совершенно непригоднымъ для должности члена управы, особенно же—городского головы. Теперь нужны не эти качества, а прежде всего и больше всего—умѣнье балансировать между двухъ стульевъ, для чего требуется рѣдко у кого имѣющійся огромный запасъ такта, выдержки и дипломатической ловкости. Думское большинство, преисполненное довѣрія къ одному изъ своихъ сочленовъ, отдаетъ ему свои голоса и посылаетъ его съ надеждами и упованіями въ управу вѣдать городскія дѣла. «Избранникъ» приходитъ въ управу и видитъ, что прежде

всего, вмѣсто серьезнаго дѣла, ему нужно проявить свои эквилибристическія способности. Люди самолюбивые, дорожащіе своимъ достоинствомъ, благодарятъ за честь и уходятъ. Другіе остаются и «приспособляются» къ обстоятельствамъ. Приспособленіе же это обыкновенно завершается тѣмъ, какъ мы знаемъ, что, заручившись «надежнымъ прикрытіемъ» и роковымъ образомъ наталкиваемая на то своимъ двойственнымъ положеніемъ, городская управа все больше и больше эмансипируется отъ думы и, наконецъ, совершенно забываетъ о ея существованіи...

Что же нужно сдѣлать для того, чтобы уничтожить то странное положеніе управы, которое приводитъ къ такимъ печальнымъ послѣдствіямъ? Это положеніе явилось неизбѣжнымъ логическимъ результатомъ системы административной опеки и вмѣшательства, установленной дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ. Практическое осуществленіе такой системы было бы невозможнымъ, если бы у администраціи не было средствъ прямого и непосредственнаго воздѣйствія на исполнительный органъ городского управленія. Эта система органически связана съ тѣмъ ограниченіемъ избирательнаго права, которое положено въ основу современнаго городского управленія. Разъ муниципальная власть оказалась предоставленной незначительному меньшинству населенія, то явилось весьма основательное опасеніе, что это меньшинство своекорыстно воспользуется своимъ привиллегированнымъ положеніемъ во вредъ большинства. Государственная власть и должна была поэтому оставить за собою широкую возможность ближайшаго воздѣйствія на ходъ городскихъ дѣлъ въ интересахъ защиты интересовъ большинства. Наконецъ, само ограниченіе избирательнаго права явилось слѣдствіемъ той цѣли, которую поставила себѣ реформа 1892 г.—установленія «твердой власти» и умаленія общественной самодѣятельности. Отсюда ясно, что нельзя измѣнить положенія управы, не затронувъ системы опеки; затронуть же эту систему немыслимо, оставивъ неизмѣнной дѣйствующее избирательное право, а расширить послѣднее можно, только возвративъ довѣріе общественной самодѣятельности. Помочь горю, значитъ, можетъ только коренная реформа городового положенія. Всякія же частныя, даже болѣе удачныя, чѣмъ предложенныя «Россіей», поправки никакой существенной пользы дѣлу оказать не могутъ.

Борьба за гегемонію.

Процессъ перемѣщенія центра тяжести городского управленія. — Городскія управы, думы и ревизіонныя комиссіи. — Вопросъ о вознагражденіи послѣднихъ.

Наше городское общественоое управленіе едва-ли можетъ пожаловаться на чрезмѣрность удѣляемаго ему обществомъ и печатью вниманія, по крайней мѣрѣ, по скольку дѣло идетъ о его внутренней жизни. По многимъ, не всегда основательнымъ причинамъ, о которыхъ говорить тутъ не мѣсто, за нимъ такъ прочно установилась репутація застывшаго, будто бы, въ мертвой неподвижности стоячаго болота, что не привлекаютъ къ себѣ ничьего вниманія и остаются незамѣченными даже такія явленія муниципальной жизни, которымъ нельзя отказать въ крупномъ общественномъ значеніи. Остался поэтому, кажется, совсѣмъ незамѣченнымъ и тотъ, заслуживающій серьезнаго интереса, процессъ перемѣщенія центра тяжести городского управленія, который долженъ существенно повліять на его грядущія судьбы, хотя бы только въ тѣсныхъ предѣлахъ тѣхъ рамокъ, которыя поставлены ему данной его организаціей. Процессъ, о которомъ мы говоримъ, едва только начался, но развитіе его идетъ такимъ быстрымъ темпомъ, что — при благопріятныхъ условіяхъ — можно надѣяться на успѣшное завершеніе его даже не въ особенно далекомъ будущемъ...

Если принять въ соображеніе обычно присущее всякимъ, вообще, исполнительнымъ органамъ стремленіе къ безграничному расширенію своей компетенціи за счетъ функцій и прерогативъ распорядительной власти, то представится вполнѣ естественнымъ, что и въ нашемъ городскомъ управленіи всегда имѣли мѣсто возникавшіе на этой почвѣ конфликты между думами — съ одной стороны и управами — съ другой. Эти конфликты, хотя бы и весьма частые, прежде, тѣмъ не менѣе, не давали основанія говорить объ *антагонизмѣ* между городскими исполнительными и распорядительными органами. Такого

антагонизма и по существу быть не могло, разъ дума и управа различались только своими дополняющими другъ друга функціями, будучи въ то же время органически связанными частями одного цѣлаго и служа одинаковыми выразителями единаго *общественнаго* начала, на основѣ котораго городовой реформой 1870 года построено было все зданіе городского самоуправленія. Этого единства, однако, не знаетъ городовое положеніе 1892 года; общепризнанное нынѣ банкротство его и обусловлено именно, столь характернымъ для него, противоестественнымъ смѣшеніемъ и сплетаніемъ непримиримыхъ началъ: общественнаго и бюрократическаго, опеки и самоуправленія... Оставивъ городскую думу (съ весьма ограниченной, правда, компетенціей) въ качествѣ выразительницы далеко отодвинутаго на задній планъ общественнаго начала, городовое положеніе 1892 года выдвинуло на первый планъ начало бюрократическое, олицетворяемое почти совершенно эмансипированною отъ думы городскою управою, превращенною въ коллегію выборныхъ чиновниковъ, подчиненныхъ администраціи въ порядкѣ дисциплинарномъ. Неизбѣжнымъ результатомъ непримиримой противоположности этихъ двухъ началъ и явился нынѣ тотъ антагонизмъ, который превратилъ современныя городскія думы и управы въ два воинствующихъ стана, ведущихъ почти неустанно и непрерывно междоусобную борьбу за гегемонію. Обостроенію этой все разгорающейся и разростающейся борьбы въ значительной мѣрѣ содѣйствовало то, что практика жизни, по обыкновенію, пошла значительно далѣе предначертаній законодателя: умаленіе общественнаго начала въ силу приниженія его бюрократическимъ произошло гораздо сильнѣе, чѣмъ то предположено было городовымъ положеніемъ 1892 г.

«Въ кругѣ предметовъ вѣдомства общественнаго управленія,—гласитъ ст. 62,—думѣ принадлежитъ общая распорядительная власть». Такимъ образомъ, повидимому, думѣ, хотя значительно противъ прежняго ограниченной въ своей компетенціи, все таки оставлена въ общемъ прежняя власть, и въ ней, по прежнему, центръ тяжести городского управленія. Но это только повидимому. Въ дѣйствительности, благодаря условіямъ, созданнымъ тѣмъ же городовымъ положеніемъ, эта «общая распорядительная власть» не такъ уже велика, а практика скоро сдѣлала ее совсѣмъ номинальной. Почему такъ случилось, въ достаточной мѣрѣ объясняется уже тѣми многочислен-

ными въ муниципальной практикѣ примѣрами, когда опротестовывались и отмѣнялись тѣ именно думскія постановленія, которыя не угодны были городскимъ управамъ. Неудивительно, если управы начали все чаще третировать городскія думы, какъ нѣкій излишній и ненужный придатокъ, серьезно считаться съ которымъ нѣтъ особенной необходимости. Рѣчь, произнесенная именно въ этомъ смыслѣ въ назиданіе гласнымъ ялтинскимъ городскимъ головою, была въ свое время отмѣчена печатью. Но эта рѣчь отнюдь не unicum и въ муниципальной практикѣ можно насчитать не мало однородныхъ. Если же, правда, не всѣ управы *такъ говорятъ*, то *поступаютъ* соотвѣтственно почти всѣ, начиная со столичной...

Какъ ни мало удовлетворителенъ современный составъ городскихъ гласныхъ, но, представляя собою общественное начало, онъ уже по этому самому, по крайней мѣрѣ, въ лицѣ своей наиболѣе чуткой части, не могъ долго оставаться равнодушнымъ къ тому унизительному положенію, въ которое поставлена была городская дума муниципальной практикой, развившейся на основѣ городового положенія 1892 года. По мѣрѣ завоеваній, которыя дѣлало бюрократическое начало, удары, наносимые престижу и значенію городскихъ думъ, дѣлались все болѣе частыми и сильными, а потому и болѣе ощутительными. И мало по малу все глубже и глубже не только въ передовыя, но и въ болѣе широкія муниципальныя сферы начало проникать сознаніе прямой жизненной необходимости выйти изъ дотолѣ пассивнаго положенія, поднявъ знамя борьбы за гегемонію; все тверже становилась ихъ рѣшимость предпринять кампанію въ цѣляхъ завоеванія того, не номинальнаго, а дѣйствительнаго первенствующаго положенія, какое по праву должно принадлежать распорядительной власти. Первые шаги, сдѣланные городскими думами въ этомъ направленіи, оказались безуспѣшными, благодаря тому, что онѣ стали на ложную исходную точку зрѣнія: все было приписано недостаткамъ личнаго состава городскихъ управъ и потому предполагалось все исправить его улучшеніемъ. Но первая же — не безъ большихъ усилій — достигнутая смѣна этого состава (въ началѣ второго четырехлѣтія по введеніи дѣйствующаго гор. полож.) скоро вполнѣ наглядно и убѣдительно обнаружила на дѣлѣ, что суть не въ лицахъ, а *въ системѣ*, въ томъ *началѣ*, которое положено въ основу организаціи городской

управы и которое почти совершенно парализуетъ вліяніе ея личнаго состава. Если плохой личный составъ дѣлаетъ особенно чувствительными шипы управскаго бюрократизма, то опытъ не оставилъ сомнѣнія въ томъ, что бюрократизмъ не исчезаетъ и при наилучшемъ ея составѣ. Хорошъ ли послѣдній или плохъ, — отъ этого управа не перестаетъ быть по самой основѣ своей органомъ строго бюрократическимъ, вольно или невольно ведущимъ опредѣленную линію въ направленіи, противуположномъ принципу общественнаго самоуправленія; нѣкоторое различіе наблюдается развѣ только въ мѣрѣ послѣдовательности и настойчивости и въ характерѣ употребляемыхъ средствъ. Но измѣнить установленную закономъ бюрократическую основу управской организаціи зависитъ не отъ городскихъ думъ.

Придя подъ вліяніемъ опыта къ сознанію необходимости измѣнить планъ кампаніи, думы тѣмъ не менѣе не могли, конечно, поставить себѣ такой выходящей изъ предѣловъ для нихъ возможнаго и достижимаго задачи. Ограниченіе роли и значенія бюрократическаго начала тѣмъ minimum'омъ и расширеніе роли и значенія общественнаго начала до того maximum'а, какія только возможны въ предѣлахъ дѣйствующаго городового положенія,—и то было бы огромнымъ успѣхомъ. А такъ какъ его достиженіе, при наличныхъ условіяхъ, возможно только путемъ соотвѣтствующаго урегулированія отношеній между исполнительными и распорядительными органами городского управленія, то сюда и направились всѣ усилія городскихъ думъ...

Указаніе упомянутой 62 ст. гор. пол. на то, что «думѣ принадлежитъ общая распорядительная власть», было бы пустымъ звукомъ, еслибы тутъ же ей не былъ предоставленъ также «надзоръ за исполнительными ея органами». Нѣтъ необходимости говорить, въ какой мѣрѣ такой надзоръ служитъ гарантіей противъ того, что распорядительная власть не превратится въ фикцію, что съ ея волей будутъ считаться и что ея распоряженія будутъ принимаемы къ обязательному исполненію. И понятно, что разъ дѣло зашло о возстановленіи думы во всей полнотѣ ея прерогативъ, какъ распорядительной власти общественнаго самоуправленія, и о возвращеніи управской бюрократіи въ подобающее ей по отношенію къ думѣ подчиненное положеніе, то необходимо было прежде всего обратить

вниманіе на постановку и организацію надзора. Не нужно было много труда, чтобы убѣдиться въ его полнѣйшей неудовлетворительности. Обыкновенно надзоръ этотъ въ рѣдкихъ случаяхъ шелъ дальше чисто бумажной ревизіи одного только *денежнаго* годового отчета управы, причемъ ревизія производилась черезъ посредство ad hoc избранной, временной, по данному отчету ревизіонной комиссіи. Если изрѣдка и кое-гдѣ ревизія ставилась шире, не ограничиваясь одной только канцелярско-бухгалтерской стороной дѣла, а охватывая, по возможности, всю исполнительную дѣятельность городскихъ управъ, то и такія ревизіи не могли удовлетворить требованіямъ и задачамъ раціонально и цѣлесообразно поставленнаго контроля: произведенная post factum, когда обыкновенно исправить сдѣланнаго уже нельзя, когда фактическая провѣрка многаго стала физически невозможной, когда часто на лицо не оказывается даже того управскаго состава, дѣйствія котораго ревизуются,—такая ревизія, по существу, опять таки являлась только формальностью, почти лишенной практическаго смысла. Въ дѣйствительности, о надзорѣ при такихъ условіяхъ серьезно нельзя было говорить и дѣйствія городскихъ управъ были на самомъ дѣлѣ безконтрольными. Эта безконтрольность стирала послѣднюю тѣнь и безъ того по городовому положенію 1892 года довольно призрачной зависимости городскихъ управъ отъ городскихъ думъ. Для проявленій антагонизма и осуществленія узурпаторскихъ стремленій открылся чрезвычайно широкій просторъ, которымъ управы не замедлили воспользоваться, чтобы присвоить себѣ гегемонію, окончательно отодвинувъ городскія думы на задній планъ

И вотъ, теперь мы присутствуемъ чуть-ли не при массовомъ движеніи спохватившихся городскихъ думъ въ пользу реорганизаціи городского надзора и контроля. Эта реорганизація, во многихъ мѣстахъ уже осуществленная, имѣетъ задачей установленіе *постояннаго и непрерывнаго фактическаго* контроля, частью *предварительнаго*, частью осуществляемаго въ самый моментъ исполнительныхъ дѣйствій, частью, наконецъ, являющагося post factum, но не далѣе того времени, когда еще возможна фактическая провѣрка. Соотвѣтственно этому, вмѣсто прежнихъ временныхъ ревизіонныхъ комиссій, теперь, какъ мы указывали уже, организуются *постоянныя*, имѣющія непрерывно контролировать дѣятельность исполнитель-

ныхъ органовъ городского общественнаго управленія. Намъ представляется несомнѣнной крупная роль, которую суждено сыграть новой организаціи въ смыслѣ установленія столь необходимыхъ для блага дѣла нормальныхъ отношеній между думами и ихъ исполнительными органами, слѣдовательно, и въ дѣлѣ упорядоченія городского хозяйства. Слѣдуетъ несомнѣнно желать возможно болѣе быстраго и широкаго распространенія института постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій. Но нужно имѣть въ виду одно существенное препятствіе, съ которымъ при организаціи ихъ серьезно придется считаться. Членамъ постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій предстоитъ не мало и далеко не легкой работы, при томъ постоянной, почти изо дня въ день непрерывной. Естественно, что во многихъ мѣстахъ поднятъ вопросъ о назначеніи имъ хотя бы небольшого вознагражденія за ихъ трудъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ вопросъ о вознагражденіи членовъ ревизіонныхъ комиссій не только поставленъ, но даже рѣшенъ уже въ положительномъ смыслѣ. Въ росписи, напр., г. Екатеринослава уже въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ вносится необходимая на это ассигновка. Однако этотъ и подобные ему прецеденты, обусловливаемые особенностями мѣстной административной практики, конечно, не предрѣшаютъ вопроса о *законности* оплаты труда ревизіонныхъ комиссій. Если же мы обратимся къ дѣйствующему законодательству, то получимъ отвѣтъ безусловно отрицательный.

И по существу своего назначенія, и по буквальному смыслу ст. 68 гор. полож., ревизіонная комиссія есть комиссія *подготовительная*, т. е., принадлежитъ къ числу тѣхъ, которыя организуются въ составѣ думы изъ членовъ ея «для предварительнаго разсмотрѣнія сложныхъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію дѣлъ». Члены подготовительныхъ, а потому и ревизіонныхъ комиссій, выполняютъ свои обязанности ни въ какомъ иномъ качествѣ, какъ именно въ качествѣ *гласныхъ*. За силою же ст. 58 гор. полож., «*обязанности гласныхъ исполняются безвозмездно*». За участіе въ ревизіонной комиссіи гласный точно также не вправѣ получать вознагражденіе, какъ и за участіе въ засѣданіи думы: и въ томъ и въ другомъ случаѣ онъ только гласный, выполняющій свои совѣщательныя функціи члена распорядительнаго органа городского общественнаго управленія...

Не подлежитъ сомнѣнію, что законъ не предусмотрѣлъ назрѣвшей нынѣ потребности. Мы увѣрены затѣмъ, что возможность оплачивать трудъ чрезвычайно ускорила и облегчила бы учрежденіе постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій, существенно необходимыхъ въ видахъупорядоченія муниципальнаго контроля. Выдача вознагражденія, хотя бы небольшого, членамъ такихъ комиссій, была бы къ тому же дѣломъ элементарной *справедливости*. Но для того, чтобы она стала также дѣломъ *законнымъ*, есть только одинъ путь: соотвѣтствующее измѣненіе или дополненіе закона. Городскимъ думамъ, заинтересованнымъ въ этомъ вопросѣ, и слѣдовало бы, не откладывая дѣла въ долгій ящикъ, возбудить объ этомъ ходатайство.

Абсентеизмъ гласныхъ, его значеніе и причины.

I.

Дебаты въ Петербургской городской думѣ по вопросу о неявкѣ гласныхъ въ думскія засѣданія.—Общераспространенность этого явленія.—Непосѣщеніе думскихъ засѣданій, какъ частный случай муниципальнаго индифферентизма.—Подготовительныя комиссіи.—Англійская система исполнительныхъ комитетовъ и ст. 103 город. полож. 1892 г.—Недостаточность численнаго состава городскихъ управъ и вытекающія отсюда послѣдствія.—Доклады ревизіонныхъ коммиссій о хозяйственномъ способѣ.—Причина неохотнаго учрежденія исполнительныхъ комиссій.—Неудовлетворительность ихъ состава и дѣятельности.—Можно ли ограничиться мѣрами, направленными спеціально противъ непосѣщенія думскихъ засѣданій.—Результаты дѣйствующаго законодательства.—Необходимость считаться съ общими причинами всѣхъ видовъ и формъ абсентеизма.

Въ одномъ изъ январскихъ засѣданій 1900 г. въ Петербургской городской думѣ происходили горячія пренія по вопросу о неаккуратномъ посѣщеніи гласными думскихъ собраній. Въ упомянутомъ засѣданіи, впрочемъ, вопросъ не столько трактовался по существу, сколько служилъ для гласныхъ поводомъ высказаться по другому вопросу—о предѣлахъ административнаго надзора и вмѣшательства въ области городского общественнаго управленія. Трудно спорить противъ огромной важности послѣдняго вопроса, вполнѣ объясняющей и оправдывающей горячность, съ которою отнеслись къ нему гласные, Петербургской думы. Но въ равной степени огромное значеніе нужно признать также за первымъ вопросомъ, имѣющимъ, во всякомъ случаѣ, не меньшее отношеніе къ интересамъ и судьбамъ городского общественнаго хозяйства и управленія. А въ какой значительной мѣрѣ эти интересы и судьбы зависятъ отъ того, насколько нормально функціонируютъ вѣдающія ихъ учрежденія,—само собою понятно, такъ что, нужно полагать, мы только напрасно потратили бы время и мѣсто, если бы остановились на подробномъ доказательствѣ и выясненіи этой зависимости.

Уклоненіе гласныхъ отъ посѣщенія думскихъ собраній, обратившее на себя вниманіе с.-петербургскаго градоначальника, предложившаго даже принять особыя мѣры, отнюдь не представляетъ собою явленія спеціально мѣстнаго, петербургскаго: его обычность и общераспространенность таковы, что о немъ дозволительно говорить, какъ о явленіи, *присущемъ* современному городскому общественному управленію на всемъ обширномъ пространствѣ Россіи «отъ хладныхъ финскихъ скалъ до пламенной Колхиды». И въ провинціи мы встрѣчаемся съ такими острыми формами его, до которыхъ, къ счастью, еще далеко столицѣ. Для иллюстраціи достаточно будетъ двухъ наиболѣе свѣжихъ примѣровъ. Въ февралѣ 1900 г. Ростовская-на-Дону городская дума оштрафовала (однимъ рублемъ) гласнаго Лимарева, который въ *теченіи трехъ лѣтъ не посѣтилъ ни одного думскаго засѣданія!*.. А въ Камышинѣ, напр., гласные не собрались въ законномъ составѣ даже для разсмотрѣнія росписи на 1900 годъ, которая поэтому получила направленіе въ порядкѣ ст. 89 гор. полож. и, слѣдовательно, судьбы городского хозяйства отказались тутъ цѣликомъ отданными въ распоряженіе городской управы и губернской администраціи. Если принять въ соображеніе, что право самоуправленія въ основномъ и главнѣйшемъ сводится къ праву самообложенія и распоряженія добытыми такимъ или инымъ путемъ средствами, то камышинскій случай получитъ особенно рѣзкое значеніе чуть-ли не молчаливаго отказа камышинцевъ не только отъ своихъ гражданскихъ обязанностей, но и отъ своихъ гражданскихъ правъ. Это—уже нѣчто чрезвычайно серьезное и въ смыслѣ общественно-политическомъ даже глубоко трагическое. А между тѣмъ, какъ мы имѣемъ здѣсь въ виду выяснить, уклоненіе гласныхъ отъ посѣщенія думскихъ засѣданій—еще не самое худшее и само по себѣ является только частнымъ случаемъ муниципальнаго индифферентизма вообще. Городское хозяйство терпитъ ущербъ не отъ того только, что гласные не являются въ думскія засѣданія. На этотъ случай имѣется все-таки, хотя бы мало удовлетворительный, коррективъ въ упомянутой ст. 89, въ силу которой въ случаѣ двукратно несостоявшагося собранія, подлежавшіе его разсмотрѣнію доклады управы и другихъ исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія обращаются къ исполненію съ согласія или утвержденія

администраціи. Худо ли, хорошо ли,—но думскій абсентеизмъ гласныхъ, по крайней мѣрѣ, не задерживаетъ рѣшенія текущихъ вопросовъ городского хозяйства и не парализируетъ дѣятельности непосредственно вѣдающихъ его исполнительныхъ органовъ. Гораздо болѣе вреда приноситъ дѣлу абсентеизмъ гласныхъ въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ ихъ присутствіе никѣмъ и ничѣмъ незамѣнимо. Только на-дняхъ, напр., обнаружено было въ Севастополѣ, что изъ пяти образованныхъ болѣе года тому назадъ подготовительныхъ комиссій, ни одна еще, за неявкою членовъ, не приступила къ своимъ занятіямъ. Буквально то же самое происходитъ повсемѣстно, въ любомъ другомъ городѣ, даже нерѣдко въ гораздо болѣе поразительныхъ размѣрахъ. Сотни нуждающихся въ предварительной разработкѣ вопросовъ о самыхъ животрепещущихъ нуждахъ и потребностяхъ городского населенія по годамъ лежатъ безъ движенія въ подготовительныхъ комиссіяхъ, въ тщетномъ ожиданіи своего практическаго рѣшенія даже тогда, когда на лицо имѣются всѣ необходимыя для того условія: экономическія, финансовыя и др. На данный случай въ муниципальной практикѣ имѣются просто поразительные примѣры, въ родѣ исторіи екатеринославскихъ городскихъ боенъ, вопросъ о сооруженіи которыхъ, предрѣшенный принципіально еще 15 лѣтъ тому назадъ, съ тѣхъ поръ переходитъ по наслѣдству отъ одной комиссіи къ другой, не подвигаясь ни на шагъ впередъ. А какъ часто случается, что, пока подготовительная комиссія тянетъ канитель, оказывается упущеннымъ благопріятный моментъ для наиболѣе цѣлесообразнаго и выгоднаго рѣшенія вопроса! Еще хуже обстоитъ дѣло съ исполнительными комиссіями. Мы едва ли погрѣшимъ противъ истины, если скажемъ, что тѣмъ весьма крупнымъ успѣхамъ, какіе сдѣлало со времени Municipal Corporation act'a 1835 (впослѣдствіи замѣненаго act'омъ 1882) англійское городское хозяйство, чрезвычайно содѣйствовала именно принятая тамъ система общихъ и спеціальныхъ комитетовъ (комиссій). Въ англійскомъ городскомъ управленіи нѣтъ исполнительнаго органа, вполнѣ аналогичнаго нашей городской управѣ: городской совѣтъ (наша дума) одновременно совмѣщаетъ въ себѣ и распорядительную и исполнительную власть. Для осуществленія своихъ исполнительныхъ функцій весь составъ городского совѣта, согласно установившейся практикѣ, въ началѣ каждаго отчетнаго года раздѣ-

ляется на потребное, соотвѣтственно наличнымъ отраслямъ и даже предметамъ городского хозяйства, количество комитетовъ (комиссій), въ рукахъ которыхъ и сосредоточивается, за немногими исключеніями, вся весьма обширная исполнительная дѣятельность англійскаго городского управленія. Легко понять уже a priori, какъ благодѣтельно такая система должна отозваться на городскомъ хозяйствѣ; привлекая весь составъ городского совѣта къ прямому и непосредственному активному участію въ веденіи городского хозяйства, она ставитъ городскихъ совѣтниковъ въ ближайшее практическое знакомство съ нимъ, усиливаетъ въ нихъ чувство отвѣтственности, не какъ руководителей только, но и какъ непосредственныхъ исполнителяй, открывая въ то же время, на пользу городскому хозяйству, широкое поле для практическаго приложенія всѣхъ наличныхъ въ составѣ городского совѣта спеціальныхъ знаній и способностей. Вмѣстѣ съ тѣмъ проведенное системой комитетовъ до крайнихъ предѣловъ во всѣ даже мельчайшія отрасли городского управленія [1]) начало коллегіальности, облегчая и расширяя контроль, обезпечиваетъ добросовѣстность исполненія. Точно такая же организація, подсказанная англичанамъ ихъ историческимъ опытомъ и прославленнымъ практическимъ геніемъ, de jure возможна была бы и въ нашемъ городскомъ управленіи, такъ какъ ст. 103 гор. полож. предусмотрѣно назначеніе думами особыхъ исполнительныхъ коммиссій «для завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія». Но, въ прямую противоположность мѣстами даже чрезмѣрно размножившимся подготовительнымъ комиссіямъ, система исполнительныхъ комиссій получила въ россійской муниципальной практикѣ весьма слабое развитіе. И едва ли это въ сколько-нибудь значительной мѣрѣ объясняется наличностью въ составѣ городского управленія уже готоваго предустановленнаго закономъ исполнительнаго органа въ лицѣ городской управы. Въ томъ или другомъ частномъ случаѣ, гласные, отклоняя учрежденіе какой-либо исполнительной коммиссіи, выдвигаютъ обыкновенно именно этотъ мотивъ: «на что же, молъ, въ такомъ случаѣ существуетъ городская управа?»—но ни для кого не

[1]) Обыкновенно комитеты завѣдываютъ: канализаціей и мостовыми, постройками, финансами, водопроводами и газопроводами, рынками, парками, кладбищами, городскими банями и прачешными, библіотеками и читальнями и т. д.

секретъ, что они только пользуются наиболѣе удобнымъ и пріемлемымъ *формальнымъ* мотивомъ, избавляющимъ отъ необходимости объясняться на чистоту. Еще, пожалуй, въ прежнее время, при дѣйствіи городового положенія 1870 г., можно было не безъ основанія отговариваться наличностью городской управы: тогда составъ ея закономъ ограниченъ не былъ и даже въ крошечныхъ городахъ съ годовымъ бюджетомъ въ 10—20 тысячъ рублей бывало по 4—5 членовъ управы, частью платныхъ, частью безплатныхъ, такъ называемыхъ «почетныхъ». Нынѣ же дѣйствующее городовое положеніе 11 іюня 1892 г. установило для численности управскаго состава довольно тѣсныя рамки. Должностей «почетныхъ» членовъ управы, на которыя прежде часто привлекались наиболѣе цѣнныя муниципальныя силы, оно совсѣмъ не знаетъ. *Нормальнымъ*, ст. 90 гор. полож. 1892 г., очевидно, по принципу tres faciunt collegium, считается такой составъ управы: городской голова и два члена. По постановленію думы число членовъ можетъ быть увеличено: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ нѣкоторыхъ наиболѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ, приравненныхъ по размѣрамъ избирательнаго ценза къ губернскимъ — до *трехъ*; въ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ — до *четырехъ*; и въ столицахъ — до *шести*. Дальнѣйшее же, свыше этихъ максимальныхъ предѣловъ, увеличеніе числа членовъ управы можетъ быть сдѣлано не иначе, какъ съ особаго разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Сообразно только-что указаннымъ нормамъ, съ введеніемъ городового положенія 1892 года, выборныя силы городскихъ управъ сразу сократились въ полтора, два и даже три раза. Естественно, что уже въ первое четырехлѣтіе возбужденъ былъ городами рядъ ходатайствъ о разрѣшеніи увеличить число членовъ управы свыше приведенныхъ предѣльныхъ нормъ. Многія изъ этихъ ходатайствъ получили удовлетвореніе, но, за всѣмъ тѣмъ, почти нигдѣ личный составъ городскихъ управъ не поднялся до прежней численности. Тѣмъ временемъ количество управской работы чувствительно возросло не только по причинѣ развитія и усложненія городского хозяйства: не малую роль сыграло тутъ также произведенное дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ измѣненіе въ условіяхъ и порядкѣ дѣйствія городского управленія, благодаря чему увеличилась, хотя бы, напр., чисто бюрокра-

тическая канцелярская работа городскихъ управъ. Въ настоящее время въ огромномъ количествѣ случаевъ, по крайней мѣрѣ, во всѣхъ сколько нибудь значительныхъ городахъ выборный составъ городскихъ управъ едва успѣваетъ совладать съ одной только бюрократической, кабинетной управской работой; нести же, такъ сказать, «наружную службу», фактически на мѣстѣ распоряжаться, наблюдать и контролировать можетъ только урывками, да и то—при исключительномъ рѣдко встрѣчающемся усердіи. Центръ тяжести муниципальной исполнительной дѣятельности все болѣе перемѣщается въ сторону вольнонаемныхъ служащихъ, фактически «на мѣстѣ» вѣдающихъ городское хозяйство; и чрезвычайно быстро увеличивающіеся штаты этихъ служащихъ, пожалуй, являются наиболѣе вѣрнымъ показателемъ все возрастающаго численнаго несоотвѣтствія выборнаго состава городскихъ управъ условіямъ и размѣрамъ городского хозяйства. Понятно, что мы говоримъ не о «третьемъ элементѣ» [1]), не о тѣхъ спеціальныхъ интеллигентныхъ силахъ, которыя, согласно ст. 105 гор. полож., могутъ быть приглашаемы на городскую службу «для управленія городскими имуществами и заведеніями, а также для исполненіи обязанностей, которыя по свойству своему требуютъ особыхъ познаній и подготовки». Къ сожалѣнію, наше городское хозяйство стоитъ еще на такой невысокой стадіи развитія, что силы «третьяго элемента» находятъ въ немъ пока только весьма ограниченное приложеніе, и здѣсь, несомнѣнно, не только одинъ изъ признаковъ, но и одна изъ причинъ такой отсталости городского управленія, сравнительно съ земскимъ. Говоря о перемѣщеніи центра тяжести городского исполнительнаго органа въ сторону вольнонаемныхъ служащихъ, мы имѣемъ въ виду тѣхъ изъ нихъ, которые подъ разными наименованіями (преимущественно, комиссаровъ) приглашаются не для цѣлей указанныхъ въ цитированной выше 105 ст. город. полож., а для выполненія задачъ, лежащихъ по самому существу на непосредственной обязанности выборнаго состава управы, но для него, въ виду сказаннаго, физически невыполнимыхъ. Иначе, мы говоримъ о служащихъ, которые дѣйствуютъ на мѣстахъ *взамѣнъ* выборныхъ лицъ, за ихъ отвѣтственностью, подъ ихъ фирмой, по ихъ уполномочію, подъ ихъ

[1]) См. нашу статью: «Къ итогамъ земской сессіи», (рѣчь г. Кондоиди) въ № 3 «Народн. Хозяйства» за 1900 г.

контролемъ и надзоромъ. Но тѣ десятки извѣстій, которыя приносятся печатью со всѣхъ сторонъ объ обнаруженныхъ то тамъ, то здѣсь злоупотребленіяхъ такого рода служащихъ, ярко иллюстрируютъ, насколько въ дѣйствительности слабымъ и недостигающимъ цѣли является при данныхъ условіяхъ контроль и надзоръ заваленныхъ бюрократической работой и формально несущихъ отвѣтственность выборныхъ исполнителей, слѣдовательно, какими серьезными осложненіями грозитъ отмѣченная нами эволюція, претерпѣваемая исполнительнымъ органомъ современнаго нашего городского управленія. Въ этой эволюціи къ тому же—серьезный тормазъ для всякаго улучшенія, для всякаго прогресса въ сферѣ городского хозяйства и управленія. Возьмемъ хотя бы тотъ же не сходящій съ очереди вопросъ о вредѣ, приносимомъ откупной и концессіонно-подрядной системой веденія городского хозяйства. Тамъ, гдѣ вся исполнительная дѣятельность сосредоточена исключительно въ рукахъ городскихъ управъ, не можетъ быть и рѣчи о самостоятельномъ веденіи городскаго хозяйства безъ участія откупщиковъ, концессіонеровъ и подрядчиковъ и о широкомъ примѣненіи хозяйственнаго способа. Сколько нибудь существенныя выгоды, сравнительно съ откупной, подрядной и концессіонной системой, хозяйственное завѣдываніе городскими оброчными статьями, постройками и предпріятіями можетъ дать только при наличности двухъ условій: надлежащей практической подготовленности исполнителей и гарантированной добросовѣстности исполненія. Но ни отъ какой управы нельзя требовать энциклопедическихъ познаній; да если бы въ томъ или другомъ частномъ случаѣ выборный составъ управы оказался даже вполнѣ компетентнымъ, то, при указанныхъ условіяхъ, все таки очень мало гарантій для добросовѣстности исполненія. И въ дѣйствительности оказывается довольно часто, что примѣненіе хозяйственнаго способа даетъ весьма плачевные результаты,—все равно, примѣняется ли онъ къ эксплоатаціи городскихъ имуществъ и оброчныхъ статей или къ производству городскихъ сооруженій. По крайней мѣрѣ, богатый и въ высокой степени цѣнный фактическій матеріалъ, который мы находимъ въ докладахъ городскихъ ревизіонныхъ коммиссій, представляетъ собой чуть ли не сплошное свидѣтельство о тѣхъ неудачахъ, которыя постигли въ нашемъ городскомъ управленіи хозяйственный способъ. Тамъ обнаружены хищенія

и злоупотребленія; тутъ оброчная статья или предпріятіе, оставленныя въ хозяйственномъ завѣдываніи городской управы, дали городской кассѣ гораздо меньшій доходъ, чѣмъ тотъ, какой они приносили, находясь въ откупномъ содержаніи; въ третьемъ мѣстѣ городское сооруженіе произведено хозяйственнымъ образомъ такъ неумѣло, неудовлетворительно и нецѣлесообразно, что его чуть ли не заново приходится перестраивать; въ четвертомъ мѣстѣ стоимость произведеннаго управою ремонта едва ли не въ $1^1/_2$ раза превосходитъ стоимость самого ремонтированнаго сооруженія и т. д. Неудивительно поэтому что городскія ревизіонныя комиссіи десятками энергично высказываются противъ хозяйственнаго способа и настойчиво ратуютъ за возвратъ къ откупной, подрядной и концессіонной системѣ даже тамъ, гдѣ отъ нея еще недавно отказались въ виду многолѣтнимъ опытомъ дознаннаго несомнѣннаго огромнаго вреда, нанесеннаго ею городскимъ интересамъ. Къ сожалѣнію, ревизіонныя комиссіи очень рѣдко останавливаются на выясненіи причинъ неудачи, постигающей хозяйственный способъ; въ тѣхъ же немногихъ случаяхъ, когда обращаются къ такому выясненію, онѣ запутываются въ мелочныхъ частностяхъ и деталяхъ, обнаруживая большей частью совершенную неспособность или нежеланіе отнестись къ вопросу строго объективно и поставить его на болѣе широкую принципіальную почву, не внося въ дѣло личныхъ симпатій и антипатій и стремленія, во что бы то ни стало, погубить или возвеличить тѣ исполнительные органы, дѣятельность которыхъ подлежитъ ихъ ревизіонной оцѣнкѣ. Тѣмъ не менѣе заключающійся въ докладахъ ревизіонныхъ комиссій фактическій матеріалъ не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что примѣненіе хозяйственнаго способа завершается неудачей гораздо чаще въ тѣхъ случаяхъ, когда исполнителемъ является управа, чѣмъ тогда, когда дѣло поручено особой исполнительной комиссіи. Этого, конечно, нужно было ожидать, исходя хотя бы изъ той же англійской муниципальной практики, въ которой муниципализація городскихъ предпріятій и хозяйственный способъ производства городскихъ сооруженій получили такое широкое все возрастающее развитіе, какого они не могли бы достигнуть, если бы не система исполнительныхъ комитетовъ, вообще, и не превосходная организація спеціально строительныхъ комитетовъ, въ частности.

Было бы совершенно неосновательно предположить, что наши гласные такъ-таки совсѣмъ уже ничего не видятъ, не знаютъ и не разумѣютъ. Имъ хорошо вѣдома несомнѣнная чрезмѣрная обремененность городскихъ управъ, равно какъ вполнѣ понятны и очевидны выгоды, преимущества и гарантіи, представляемые исполнительными комиссіями, само собою, при ихъ удовлетворительномъ составѣ и цѣлесообразной организаціи. И если они отдѣлываются отъ учрежденія исполнительныхъ комиссій ссылкой на наличность городской управы, то это—пустая отговорка, за которою скрывается истинный, несравненно болѣе серьезный мотивъ: *нежеланіе гласныхъ взваливать на свои плечи бремя непосредственнаго дѣятельнаго участія въ веденіи городского хозяйства.* Такое нежеланіе можетъ быть обусловлено тѣми или иными уважительными или неуважительными причинами, подлежащими особому внимательному разсмотрѣнію и изученію, но наличность его не подлежитъ сомнѣнію. О чемъ, какъ не о немъ, свидѣтельствуетъ та трудность, съ которой удается навербовать членовъ, если имъ не положены соблазнительные оклады, даже въ тѣ немногія исполнительныя комиссіи, какія учреждаются въ настоящее время?..

Только что указанная трудность, съ которой почти всегда сопряжена вербовка членовъ въ исполнительныя комиссіи, въ свою очередь значительно уменьшаетъ ту полезную роль, какую эти комиссіи, какъ объяснено выше, могли бы и должны бы играть въ качествѣ коллегіальныхъ органовъ городского управленія. При повальномъ почти уклоненіи гласныхъ отъ участіяхъ въ исполнительныхъ комиссіяхъ, личный составъ ихъ количественно и качественно въ смыслѣ удовлетворительности и цѣлесообразности подбора членовъ, часто оказывается стоящимъ значительно ниже того уровня, какой былъ бы вполнѣ достижимъ при данномъ думскомъ контингентѣ. И здѣсь индифферентизмъ, вообще, и въ частности абсентеизмъ гласныхъ даютъ свои обычные горькіе плоды: дѣятельность исполнительныхъ комиссій часто во всѣхъ отношеніяхъ бываетъ не выше, а иногда даже замѣтно ниже управской. Свѣжій примѣръ тому даетъ петербургская муниципальная практика въ видѣ разоблаченной въ засѣданіи городской думы 31 января 1900 года поразительной бездѣятельности городской оцѣночной комиссіи. Работа по переоцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, которую она

должна была произвести въ теченіе 4 мѣсяцевъ, оказалась не сдѣланною ею въ теченіе срока вдвое бо́льшаго. Изъ 18 мѣстныхъ комиссій четыре въ теченіе восьми мѣсяцевъ не произвели ни одной оцѣнки, хотя вполнѣ исправно получали опредѣленное имъ содержаніе, а одна комиссія въ теченіе этого же срока даже не приступила къ работѣ. Не болѣе энергіи проявила главная комиссія, содержаніе которой обходится городской кассѣ почти въ 14.000 рублей: среди пяти членовъ ея оказались такіе, которые за все время не провѣрили еще ни одной оцѣнки!.. Само собою разумѣется, пока не произведена новая оцѣнка, петербургскому городскому управленію приходится взимать оцѣночный сборъ на основаніяхъ старой оцѣнки, произведенной еще четверть вѣка тому назадъ, въ 1874 году. Въ роспись же на 1900 годъ, при составленіи которой не принята была во вниманіе бездѣятельность оцѣночной комиссіи, сумма предстоящаго поступленія оцѣночнаго сбора внесена въ размѣрѣ, сообразованномъ съ предполагавшимися результатами новой, конечно, повышенной оцѣнки, которая, при нормальныхъ условіяхъ обязательно должна была бы быть закончена задолго до начала новаго бюджетнаго года. Поэтому въ городской кассѣ долженъ былъ получиться дефицитъ, по меньшей мѣрѣ въ 300.000 руб. Это—по мнѣнію городской управы, а по разсчету самого предсѣдателя бездѣйствовавшей комиссіи, г. Тройницкаго, уронъ, который потерпитъ городская казна, опредѣляется въ 1.000.000 руб., да и то при условіи, если комиссія исполнитъ постановленіе думы и закончитъ переоцѣнку, по крайней мѣрѣ, къ 1 мая.

Данный примѣръ изъ столичной муниципальной практики, кажется, въ достаточной мѣрѣ наглядно показываетъ, какіе огромные убытки приноситъ иногда городской кассѣ инертность исполнительныхъ комиссій. Еще худшіе результаты получаются тогда, когда абсентеизмъ гласныхъ, уже какъ членовъ комиссіи, ихъ уклоненіе отъ активнаго участія въ ея дѣятельности и рѣдкое появленіе въ ея засѣданіяхъ единственно для равнодушно молчаливаго подписанія заранѣе изготовленныхъ протоколовъ и опредѣленій, — дѣлаетъ изъ комиссіи только удобное коллегіальное прикрытіе для какого-нибудь попавшаго въ нее энергичнаго и смѣлаго дѣльца, не привыкшаго дѣлать особенно строгое различіе между «моимъ» и «твоимъ», между своимъ собственнымъ и общественнымъ карманомъ.

Вотъ, опять-таки для наглядной иллюстраціи, *типичное* сообщеніе «Саратовскаго Листка» объ одной изъ дѣйствующихъ въ г. Вольскѣ городскихъ исполнительныхъ комиссій. Мы узнаемъ, что какъ коллегіальное учрежденіе, комиссія эта существуетъ только на бумагѣ, а de facto, «одинъ членъ комиссіи беретъ въ управѣ деньги, не представляя туда никакого отчета въ израсходованіи ихъ; онъ и распорядитель общественныхъ работъ, онъ и покупщикъ и пріемщикъ разныхъ матеріаловъ, *онъ же и продаетъ эти матеріалы городу*, расписывается самъ или черезъ своего уполномоченнаго въ *получаемыхъ имъ отъ себя* за эти матеріалы деньгахъ». Не удивительно, если, имѣя передъ собою такой примѣръ и не углубляясь въ суть вопроса, авторъ приведеннаго сообщенія негодуетъ противъ самой системы исполнительныхъ комиссій, которую принципіально отвергаетъ, считаетъ не только вредной, но даже чуть ли не противозаконной, какъ способъ «присвоенія (?!) думою себѣ власти, не (?!) предоставленной городовымъ положеніемъ». И такъ думаютъ не только авторъ сообщенія; такого взгляда держатся и въ печати, и въ обществѣ и въ самой муниципальной средѣ многіе, нежелающіе вдуматься или неумѣющіе разобраться въ причинахъ явленія и считающіеся только со слѣдствіями. Причины же эти уже ясно указаны были выше. Явленія, подобныя петербургскому и вольскому, несомнѣнно, встрѣчались бы въ муниципальной практикѣ несравненно рѣже, если бы уклоненіе гласныхъ отъ участія въ исполнительныхъ коммиссіяхъ не ограничивало и не стѣсняло бы выбора, если бы гласные, вошедшіе въ составъ комиссій, проявляли больше активности, усердія и аккуратности и если бы такимъ образомъ дѣятельность комиссій не страдала отъ такого же точно абсентеизма гласныхъ, отъ какого терпятъ думскія дѣла. Съ только что указанными моментами, вредно вліяющими на комиссіи, нужно считаться во всякомъ случаѣ, потому что, даже при принципіальномъ отрицаніи системы исполнительныхъ комиссій, ихъ нельзя игнорировать, какъ фактъ, хотя и не широко распространенный, но непреложно существующій и во многихъ случаяхъ, по самому положенію вещей, совершенно неизбѣжный.

Мы видимъ, слѣдовательно, что, на ряду съ уклоненіемъ гласныхъ отъ явки въ думскія засѣданія, существуютъ также другіе виды абсентеизма, быть можетъ, даже еще болѣе

важные: по крайней мѣрѣ, для многихъ частныхъ случаевъ не трудно установить, что городское хозяйство гораздо менѣе терпитъ отъ слабаго посѣщенія гласными думскихъ засѣданій, чѣмъ отъ недостаточно дѣятельнаго участія ихъ въ подготовительныхъ и исполнительныхъ комиссіяхъ. Мы не усматриваемъ поэтому никакихъ основаній для того, чтобы удѣлять, какъ это почти повсюду дѣлается теперь [1]), особое исключительное вниманіе факту непосѣщенія гласными думскихъ засѣданій, являющемуся только частью другого болѣе обширнаго общаго явленія, въ составѣ котораго онъ и долженъ быть трактуемъ уже въ видахъ наиболѣе успѣшной выработки цѣлесообразныхъ мѣръ борьбы съ нимъ. Успѣшность какихъ-либо попытокъ, направленныхъ на особое, самостоятельное рѣшеніе вопроса о думскомъ абсентеизмѣ гласныхъ, намъ кажется въ высокой степени сомнительной, хотя бы даже потому, что мѣры, направленныя спеціально противъ непосѣщенія гласными думскихъ засѣданій, уже въ силу своего ограниченнаго, спеціальнаго характера и значенія, должны оказаться совершенно безсильными противъ тѣхъ общихъ причинъ, которыми равно обусловливаются всѣ виды абсентеизма. И наше сомнѣніе зиждется отнюдь не только на теоретическомъ основаніи. Оно имѣетъ весьма прочные корни въ семилѣтней практикѣ дѣйствующаго городового положенія. Если прежнимъ положеніемъ 1870 года посѣщеніе засѣданій предоставлено было доброй волѣ гласныхъ, то дѣйствующее положеніе, въ строгомъ логическомъ согласіи съ своими основными началами, внесло въ эту область весьма строгую регламентацію. Теперь посѣщеніе гласными думскихъ засѣданій составляетъ для нихъ обязательную повинность, отъ которой они избавляются только въ особо уважительныхъ случаяхъ, точно перечисленныхъ въ законѣ. За силою ст. 60 гор. полож., такими случаями признаются только: «прекращеніе сообщеній, болѣзненное состояніе, препятствующее выходу изъ дома, тяжкая болѣзнь или смерть кого-либо изъ близкихъ родственниковъ или засвидѣтельствованныя въ установленномъ порядкѣ особыя занятія по государственной службѣ». Буквальный смыслъ этой статьи явно не даетъ возможности сослаться,

[1]) Не только с.-петербургскимъ градоначальникомъ, но и многими губернаторами еще въ первое четырехлѣтіе, по введеніи гор. полож. 1892 г., обращено усиленное вниманіе на неявку гласныхъ и предъявлены къ думамъ требованія о непремѣнномъ наложеніи на нихъ взысканій, каковымъ требованіямъ многія думы безпрекословно подчинились.

какъ на уважительную причину, на какія-либо семейныя радости: свадьбу, крестины, именины и т. п.; но уважительной причиной, по этому буквальному смыслу, нельзя считать также, напр., пожаръ въ домѣ гласнаго, за исключеніемъ развѣ того случая, когда этотъ домъ сгоритъ до тла и гласный, слѣдовательно, потеряетъ свой избирательный цензъ и лишится своего званія. Если ст. 60 съ такой суровой скупостью намѣчаетъ «уважительныя причины», то слѣдующая ст. 61 съ не меньшей суровостью грозитъ гласному за неуважительную неявку въ засѣданіе взысканіями, опредѣленными въ ст. 1440¹ Улож. о Наказ. «съ соблюденіемъ указанной въ ней постепенности». А постепенность эта такова: въ 1-й разъ — замѣчаніе отъ предсѣдателя, во 2-й — денежное взысканіе въ размѣрѣ до 75 рублей, и въ 3-й разъ — сверхъ такого же денежнаго взысканія, исключеніе изъ думы, даже на весь выборный срокъ, впередъ до новыхъ выборовъ! Нельзя сказать, чтобы эти взысканія были нечувствительными, и тѣмъ не менѣе они оказываются настолько недѣйствительными, что администрація, какъ мы видѣли, озабочена даже принятіемъ какихъ-либо особыхъ, закономъ не предусмотрѣнныхъ, мѣръ для борьбы съ уклоненіемъ гласныхъ отъ посѣщенія думскихъ засѣданій. Можно, конечно, возразить, что дѣло не столько въ тяжести кары, сколько въ ея неизбѣжности; въ настоящее же время такой неизбѣжности нѣтъ, такъ какъ наложеніе взысканія зависитъ отъ самихъ же городскихъ думъ, которыя и дѣлаютъ, будто бы, гласнымъ поблажку. Однако, этому возраженію можно бы въ свою очередь противопоставить практику тѣхъ провинціальныхъ городовъ, думы которыхъ по настоянію и даже прямо по приказу администраціи усердно подвергаютъ неаккуратныхъ гласныхъ взысканіямъ по всѣмъ степенямъ ст. 1440¹ Уложенія о Наказаніяхъ, и тѣмъ не менѣе никакого полезнаго дѣйствія на этотъ разъ уже неизбѣжныхъ каръ на опытѣ не обнаруживается; даже наоборотъ: все больше и больше рѣдѣютъ ряды гласныхъ, все малолюднѣе дѣлаются думскія собранія, все чаще оказываются они послѣ двукратнаго безуспѣшнаго созыва несостоявшимися и все болѣе широкое примѣненіе поэтому получаетъ упомянутая ст. 89 гор. полож. Очевидно, что бороться съ уклоненіемъ гласныхъ отъ явки въ думскія засѣданія путемъ спеціальныхъ мѣръ,— значитъ только ухудшать положеніе. Спеціальныя репрессіи

могутъ только усилить тѣ причины, которыми обусловливается данное, вообще, ненормальное — индифферентное, холодно равнодушное, уклончивое и даже враждебное—отношеніе гласныхъ къ муниципальному дѣлу. А такъ какъ абсентеизмъ во во всѣхъ его видахъ представляетъ собою только *одну* изъ формъ проявленія этого отношенія, то съ соотвѣтствующимъ измѣненіемъ послѣдняго долженъ самъ собою исчезнуть и абсентеизмъ. Но, въ какомъ случаѣ, въ чемъ же причины этого ненормальнаго отношенія?

II.

Самоупраздненіе исполнительныхъ комиссій. — Чувство долга и сознаніе гражданскихъ обязанностей.—Городской оцѣночный сборъ. — Устарѣлость и неравномѣрность городскихъ оцѣнокъ.—Крупные городскіе неплательщики.—Классовая однородность современнаго муниципальнаго личнаго состава и ея послѣдствія.

Изъ № 3 «Вѣдом. Нахичев.-на-Дону Городск. Думы», за октябрь, ноябрь и декабрь 1899 года, мы узнаемъ весьма кстати о любопытномъ думскомъ постановленіи. Въ засѣданіи названной думы 27 октября 1899 года, какъ видно изъ его журнала (стр. 19), рѣшено: «комиссіи — мостовую и по урегулированію южной части города, по водоснабженію и освѣщенію, по наблюденію за извознымъ промысломъ и конножелѣзной дорогой и строительную упразднить, оставивъ лишь финансовую комиссію». Такимъ образомъ, въ живыхъ оставлена только одна *подготовительная* — финансовая — комиссія, и упразднены, послѣ двухлѣтняго существованія, всѣ *исполнительныя комиссіи*, образованныя по постановленію думы 11—14 октября 1897 года. Мы тщетно стали бы искать причины этого страннаго явленія въ условіяхъ мѣстнаго городского хозяйства. Бюджетъ города Нахичевани-на-Дону превышаетъ уже 300 тысячъ рублей, слѣдовательно, въ сравненіи съ огромнымъ большинствомъ южныхъ городовъ, представляется весьма крупнымъ. Нахичеванское городское хозяйство, будучи само по себѣ весьма значительнымъ по объему, вмѣстѣ съ тѣмъ отличается рѣзко выраженной тенденціей къ быстрому

росту. Достаточно указать, что бюджеть съ 221,101 р. въ 1892 году возросъ до 304,128 р. въ 1900 году, т.-е., за такой короткій промежутокъ увеличился почти на половину. Наконецъ, самая система Нахичеванскаго городского хозяйства такова, что открываетъ весьма широкое поле для развитія муниципальной энергіи. Налоги въ мѣстномъ городскомъ бюджетѣ играютъ самую незначительную роль; основами его являются, во-1-хъ, городскія имущества и оброчныя статьи, во-2-хъ, городскія сооруженія и предпріятія—водопроводъ, электрическое освѣщеніе, бойни и т. д.—эксплоатируемыя *хозяйственнымъ* способомъ, безъ участія концессіонеровъ. О размѣрахъ *строительной* дѣятельности Нахичеванскаго управленія можно судить уже по тому, что за послѣдніе годы имъ сооружены: набережная, зданіе городскихъ школъ, городской театръ и т. д., на что затрачены сотни тысячъ рублей. Словомъ, исполнительнымъ комиссіямъ въ Нахичеванскомъ городскомъ хозяйствѣ работы имѣется вдоволь. По условіямъ этого хозяйства, слѣдовало бы не упразднять наличныя комиссіи, а скорѣе озаботиться учрежденіемъ новыхъ, потребность въ которыхъ, несомнѣнно, вызывается значительнымъ за послѣдніе 2—3 года развитіемъ больничнаго и школьнаго хозяйства, сооруженіемъ новыхъ предпріятій (бойни) и т. д. Можетъ быть, конечно, что Нахичеванская дума была недовольна дѣятельностью своихъ комиссій, но въ такомъ случаѣ, понятно, она не упразднила бы ихъ, а позаботилась бы только объ измѣненіи и улучшеніи ихъ личнаго состава. Почему же въ такомъ случаѣ онѣ упразднены? Мы не ошибемся, утверждая, что отвѣтъ самъ собою вытекаетъ изъ предположенія, что упраздненіе комиссій не могло бы состояться, *еслибы этого не пожелали ихъ члены.* Основательность же такого предложенія легко доказывается слѣдующими цифровыми данными; въ составъ названныхъ комиссій, считая въ томъ числѣ ихъ предсѣдателей, входитъ 20 гласныхъ; при общей численности думы въ 28 гласныхъ, члены комиссій явно образуютъ такое подавляющее большинство, которое легко могло бы сохранить комиссіи, еслибы того пожелало... Впрочемъ, вполнѣ возможно, что упразднительное постановленіе явилось продуктомъ совершенно случайной комбинаціи голосовъ. При общемъ количествѣ 28 гласныхъ, для законности собранія достаточно присутствія 14 гласныхъ, а при такомъ составѣ стоило явиться въ засѣданіе 8 не-членамъ комиссій и 6 чле-

намъ ихъ, чтобы могло состояться упразднительное постановленіе, вопреки волѣ и желанію членовъ комиссій. Но, обратившись къ журналу засѣданія 27 октября и сличивъ поименный списокъ присутствовавшихъ въ немъ гласныхъ съ поименнымъ спискомъ членовъ комиссій, мы увидимъ, что присутствовало въ засѣданіи 21 гласный, изъ нихъ 13, слѣдовательно, подавляющее большинство принадлежало къ составу комиссій! Мало того. Изъ журнала не видно, чтобы вопросъ объ упраздненіи комиссій вызвалъ хоть какой-нибудь расколъ въ собраніи и чтобы поэтому потребовалась его баллотировка: онъ рѣшенъ, повидимому, единогласно per aclamatione... Ясно, что мы имѣемъ тутъ дѣло не съ упраздненіемъ, а съ *самоупраздненіемъ* комиссій, члены которыхъ сами охотно сложили съ себя тяготившую ихъ обузу ближайшаго прямого и непосредственнаго завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ.

Въ только что изложенномъ Нахичеванскомъ инцидентѣ нѣтъ ничего чрезвычайнаго и экстраординарнаго. Мы сочли нужнымъ отмѣтить его только, какъ случай, въ которомъ особенно ярко и рельефно выразилось обычное, отмѣченное нами только что, «нежеланіе гласныхъ взваливать на свои плечи бремя непосредственнаго дѣятельнаго участія въ веденіи городского хозяйства». Мы знаемъ уже, что такого рода уклоненіе отъ активнаго участія въ дѣлахъ городского управленія, на ряду съ разными видами абсентеизма, характеризуетъ «данное, вообще, ненормальное — индифферентное, холодно-равнодушное, уклончивое и даже враждебное — отношеніе гласныхъ къ муниципальному дѣлу». И мы должны теперь обратиться къ посильному выясненію причинъ такого ненормальнаго отношенія.

Сильно развитое чувство долга при ясномъ сознаніи своихъ гражданскихъ обязанностей — вотъ, несомнѣнно, первое и основное условіе, наличность котораго должна бы въ наибольшей степени гарантировать активное, внимательное и добросовѣстное отношеніе гласныхъ къ порученному имъ дѣлу. Но это условіе — не единственное: есть еще рядъ условій, изъ которыхъ одни дѣйствуютъ въ томъ же направленіи, приводя къ тѣмъ же результатамъ, а другія — дѣйствуютъ въ направленіи прямо противуположномъ. При недостаточной внимательности и осторожности легко, слѣдовательно, приписать чувству долга то, что въ дѣйствительности является продуктомъ совершенно иныхъ,

хотя бы въ томъ же направленіи дѣйствующихъ, причинъ. И наоборотъ, легко счесть это чувство отсутствующимъ, хотя бы оно находилось на лицо, въ тѣхъ случаяхъ, когда его вліяніе парализуется условіями противуположнаго характера и потому не дастъ замѣтнаго положительнаго результата. Вотъ почему не такъ легко дать отвѣтъ на вопросъ: въ какой мѣрѣ руководящее большинство современныхъ городскихъ управленій проникнуто чувствомъ долга и сознаніемъ своихъ гражданскихъ обязанностей? Для этого необходимъ такой всесторонній и детальный анализъ постановленій и дѣятельности городскихъ думъ, для котораго у насъ тутъ нѣтъ ни мѣста, ни времени. Но мы едва ли рискуемъ сдѣлать крупную ошибку даже въ томъ случаѣ, если ограничимся только какимъ-нибудь однимъ внѣшнимъ объективнымъ признакомъ, — такимъ, конечно, въ которомъ, роль и вліяніе интересующаго насъ момента сказываются съ наибольшей выразительностью и силой. Есть всѣ основанія принять въ качествѣ такого признака мѣру той готовности, съ какою правящее меньшинство городского населенія идетъ со своими матеріальными средствами навстрѣчу нуждамъ и потребностямъ городского управленія, въ которомъ этому меньшинству принадлежатъ всѣ права и изъ котораго оно же извлекаетъ всѣ выгоды. Мы говоримъ, словомъ, о мѣрѣ самообложенія и о степени аккуратности въ отношеніи взноса городскихъ сборовъ и платежей, ибо едва-ли можно спорить противъ того, что въ этомъ случаѣ (по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ нѣтъ мѣста сомнѣнію въ *посильности и платежеспособности*), главнымъ и основнымъ опредѣляющимъ моментомъ является именно чувство долга и сознаніе гражданскихъ обязанностей. Но для того, чтобы рѣшить, кто же именно, въ силу этого чувства и сознанія, долженъ наиболѣе охотно подвергаться самообложенію и являться наиболѣе аккуратнымъ и добросовѣстнымъ городскимъ плательщикомъ, необходимо раньше опредѣлить, въ рукахъ какого слоя городского населенія сосредоточена теперь власть вершенія городскихъ судебъ.

Современное городское представительство, какъ извѣстно, является по преимуществу представительствомъ домовладѣльческихъ интересовъ. Избирательными правами, однако, пользуются не всѣ домовладѣльцы, а только наиболѣе крупные изъ нихъ, составляющіе едва $^1/_6$ и даже $^1/_8$ часть общаго числа домо-

владѣльцевъ. На выборахъ же крупные домовладѣльцы, составляющіе меньшинство *избирателей*, выдѣляютъ еще изъ среды себя группу *крупнѣйшихъ*, [1]) образующихъ *думское* большинство, въ рукахъ котораго и сосредоточены бразды городского хозяйства и управленія.

Ясно, кому именно, по чувству долга и въ силу сознанія своихъ гражданскихъ обязанностей, надлежитъ съ наибольшей готовностью нести бремя обложенія на нужды и потребности городского управленія. Прежде всего, конечно, домовладѣльцамъ вообще, имѣя въ виду, что городское самоуправленіе есть по преимуществу самоуправленіе домовладѣльческое. Затѣмъ понятно, что крупные домовладѣльцы, пользующіеся избирательнымъ правомъ, должны нести это бремя охотнѣе, чѣмъ мелкіе, избирательными правами не пользующіеся и потому *облагаемые*, а не *самооблагающіеся*, сборами, на которые они ни прямо, ни косвенно своей санкціи не давали. Впереди всѣхъ, повидимому, по готовности самооблагаться и платить городскіе сборы и налоги должны стоять крупнѣйшіе домовладѣльцы, какъ занимающіе первое мѣсто въ городскомъ управленіи. Отсюда съ логической неизбѣжностью вытекаетъ, что базисомъ городского бюджета слѣдовало бы быть средствамъ, доставляемымъ домовладѣльцами, т.-е. городскому оцѣночному сбору съ недвижимыхъ имуществъ, который къ тому же является основой дѣйствующаго избирательнаго ценза. И само собою, сбору этому слѣдовало бы возрастать, по мѣрѣ перехода отъ мелкаго безправнаго домовладѣнія къ крупнѣйшему полноправному. Но, обратившись къ городскимъ бюджетамъ, мы прежде всего увидимъ, что городской оцѣночный сборъ играетъ въ нихъ самую ничтожную роль: въ общей сложности наши города получаютъ изъ этого источника не болѣе 14% своихъ бюджетныхъ средствъ. Можетъ быть, впрочемъ, что, давая въ общей сложности немного городскимъ кассамъ, оцѣночный сборъ все-таки является очень тяжелымъ для домовладѣльцевъ, соображаясь съ не высокой цѣнностью и доходностью ихъ домовъ, и что такимъ образомъ препоной для надлежащаго проявленія ихъ «готовности» платить является непосильность сбора, превышающаго ихъ платежеспособность. Однако, допустимость такого оправдывающаго ихъ соображенія исключается уже тѣмъ

[1]) См. выше: «Избиратели и гласные», стр. 94.

непреложнымъ фактомъ, что почти повсюду, за весьма рѣдкими исключеніями, оцѣночный сборъ взимается на основаніи оцѣнокъ, произведенныхъ еще два-три десятилѣтія тому назадъ, и даже еще по нормамъ, установленнымъ въ то время. Въ этомъ отношеніи Петербургъ, въ которомъ до 1901 г. дѣйствовала оцѣнка, произведенная четверть вѣка тому назадъ, является только однимъ изъ очень многихъ. А какія послѣдствія проистекаютъ отсюда,—лучше всего пояснятъ намъ одинъ-два наиболѣе рельефныхъ частныхъ примѣра. Въ Херсонѣ бюджетъ, превышающій 350 тыс. рублей, составляется главнымъ образомъ изъ платы за городскую пахотную землю, арендуемую хуторянами (нынѣ нуждающимися въ усиленной продовольственной помощи), изъ арендной платы за лавочки, навѣсы и другія оброчныя статьи, словомъ, изъ такихъ доходовъ, конечнымъ источникомъ которыхъ является, по преимуществу, мелкій обыватель-потребитель, никакими муниципальными правами и преимуществами не пользующійся; домовладѣльцы же, главнымъ образомъ пользующіеся созданными и содержимыми за счетъ этого источника мостовыми, освѣщеніемъ, водопроводомъ и другими удобствами и выгодами городского благоустройства, участвуютъ въ городскомъ бюджетѣ ничтожной суммой, не достигающей даже 13.000 р. (по смѣтѣ на 1900 годъ—12.631 р.). «Но что вообще значатъ,—спрашиваетъ мѣстная газета,—эти 13 тысячъ оцѣночнаго сбора въ сравненіи съ той суммой, которую домовладѣльцы должны были бы платить, если бы произведена была переоцѣнка недвижимыхъ имуществъ гор. Херсона? Стоимость этихъ послѣднихъ, оцѣненныхъ еще 26 лѣтъ тому назадъ, опредѣляется въ настоящее время, по даннымъ городской управы, въ $2^1/_2$ милліона рублей. Эта цифра можетъ выражать оцѣночную стоимость развѣ одной только Суворовской улицы; по отношенію же ко всей массѣ недвижимыхъ имуществъ Херсона она должна быть увеличена по крайней мѣрѣ въ $4^1/_2$ раза, т. е., до 10 милліоновъ рублей, съ каковой суммы и долженъ взиматься оцѣночный сборъ въ пользу города, при томъ еще условіи, что и самый размѣръ сбора долженъ быть повышенъ съ $^1/_2$% до 1% оцѣночной стоимости имущества. Произведенная на такихъ справедливыхъ началахъ переоцѣнка имуществъ, изъ года въ годъ обѣщаемая нашимъ городскимъ управленіемъ, не могущимъ, однако, никакъ довести до конца

«подготовительныхъ работъ по новой переоцѣнкѣ всѣхъ имуществъ», дала бы городу 100 тысячъ рублей оцѣночнаго сбора, вмѣсто получаемыхъ теперь 12 слишкомъ тысячъ». («Югъ», № отъ 21 ноября 1899 года). По заявленію же херсонскаго городского головы, сдѣланному имъ въ засѣданіи думы, недвижимыя имущества въ г. Херсонѣ оцѣнены не въ 4 1/2, а въ 5 разъ менѣе того, во что ихъ слѣдовало бы оцѣнить. Тѣмъ не менѣе, когда городской голова, изыскивая средства для покрытія крупнаго дефицита по смѣтѣ на 1900 годъ, предложилъ повысить норму сбора хотя бы только съ 1/2 до 1%, даже не повышая существующей оцѣнки, то это предложеніе вызвало въ херсонской думѣ бурю негодованія и, конечно, было отвергнуто. Въ Нижнемъ-Новгородѣ при бюджетѣ, приближающемся къ 900 тысячамъ руб., оцѣночный сборъ не даетъ даже 9% бюджетныхъ средствъ (по росписи на 1899 г. 77.740 руб, или 8,75 бюджета). Общая переоцѣнка всѣхъ недвижимыхъ имуществъ здѣсь произведена была еще въ 1874 г., а норма сбора въ размѣрѣ 1% со стоимости недвижимыхъ имуществъ установлена была еще въ 1880 году. На основаніи устарѣвшей оцѣнки, въ которую послѣдующія частныя переоцѣнки отдѣльныхъ имуществъ не могли внести сколько нибудь существенныхъ перемѣнъ, общая стоимость недвижимыхъ имуществъ въ нижнемъ-Новгородѣ на 1899 годъ опредѣлялась въ 7.773 тысячи рублей; по оцѣнкѣ же, произведенной нижегородскимъ губернскимъ земствомъ, ихъ общая оцѣночная стоимость опредѣлена почти въ 49 милліоновъ рублей, слѣдовательно, чуть ли не въ семь разъ больше городской оцѣнки. Между тѣмъ и земская оцѣнка далеко не выражаетъ еще всей дѣйствительной цѣнности недвижимыхъ имуществъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что нижегородскіе домовладѣльцы платятъ въ городскую кассу, по меньшей мѣрѣ, только одну пятую часть того, что они, по справедливости, должны бы платить. Тоже самое—почти повсемѣстно, а между тѣмъ современныя городскія управленія, за рѣдкими исключеніями, и слышать не хотятъ ни о переоцѣнкѣ, ни о повышеніи нормы обложенія, сообразно съ увеличившейся цѣнностью и доходностью недвижимыхъ имуществъ. Очень характерны слѣдующія строки, рисующія положеніе вопроса въ Одессѣ: «У насъ въ Одессѣ,—говорятъ «Одесскія Новости»,—о повышеніи нормы обложенія управа даже боится заикнуться,—она и о переоцѣнкѣ заговорила очень

робко, чуть ли не сознавая свою вину передъ гг. домовладѣльцами, которымъ придется разстаться въ пользу города съ частью доходовъ». Если кое-гдѣ, подъ давленіемъ обстоятельствъ и въ силу неотвратимой необходимости, все-таки приступили, наконецъ къ переоцѣнкѣ, то производятъ ее съ поразительной медленностью, разсчитанной на возможное отдаленіе момента, съ котораго домовладѣльцамъ придется платить хотя нѣсколько повышенный сборъ. По отношенію къ городамъ области Войска Донского эта медленность вызвала даже экстраординарную мѣру, о которой мы узнаемъ изъ слѣдующаго оффиціальнаго предложенія, сдѣланнаго войсковымъ наказнымъ атаманомъ городскимъ управленіемъ области и опубликованнаго въ «Донской Рѣчи»: «Въ виду возбужденнаго,—гласитъ это предложеніе,—войсковымъ начальствомъ ходатайства о переоцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ области Войска Донского, для взиманія съ этихъ имуществъ государственнаго налога, соглашеніемъ министерствъ военнаго и финансовъ были образованы въ городахъ названной области, на основаніи ст. 103 город. положенія, изд. 1892 г., особыя оцѣночныя комиссіи, съ участіемъ въ нихъ податныхъ инспекторовъ. Упомянутыя комиссіи, какъ видно изъ доставленныхъ казенною палатою свѣдѣній, до сихъ поръ не приступили къ практическому производству оцѣночныхъ работъ, причемъ отношеніе городскихъ общественныхъ управленій, равно какъ и избранныхъ ими членовъ комиссіи и представителей послѣднихъ, таково, что исключаетъ возможность ожидать съ ихъ стороны проявленія заботливости объ успѣшномъ выполненіи предпринятыхъ по правительственному почину работъ. При такомъ положеніи настоящаго вопроса, министерства—военное и финансовъ—признали необходимымъ изъять дѣло о переоцѣнкѣ городскихъ недвижимыхъ имуществъ Донской области изъ вѣдѣнія городскихъ общественныхъ управленій и, въ видахъ большого обезпеченія успѣха дѣятельности оцѣночныхъ комиссій, образовать ихъ въ новомъ составѣ. Принявъ во вниманіе, что, на основаніи Высочайше утвержденнаго 25 октября 1875 г. мнѣнія государственнаго совѣта о мѣрахъ для составленія болѣе уравнительной раскладки налога съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ (собр. узак. 1875 г.), по соглашенію министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ предоставлено право опредѣлить составъ особыхъ оцѣночныхъ комиссій, а, слѣдовательно, и право наз-

наченія предсѣдателей этихъ комиссій, равно какъ устанавливать порядокъ выбора и назначенія членовъ въ эти комиссіи, министерства военное и финансовъ нашли необходимымъ образовать въ городахъ Донской области оцѣночныя комиссіи подъ предсѣдательствомъ податныхъ инспекторовъ, какъ лицъ, близко знакомыхъ съ оцѣночнымъ дѣломъ и могущихъ вслѣдствіе этого съ успѣхомъ руководить дѣятельностью означенныхъ комиссій. Переходя затѣмъ къ вопросу о порядкѣ выбора и назначенія членовъ этихъ комиссій, упомянутыя министерства признали, что членами оцѣночныхъ комиссій, въ качествѣ представителей городскихъ управленій, слѣдуетъ приглашать владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ по выбору мѣстныхъ городскихъ думъ или замѣняющихъ ихъ учрежденій, при чемъ опредѣленіе числа таковыхъ представителей предоставляется усмотрѣнію городскихъ общественныхъ управленій, а окончательное разрѣшеніе могущихъ возникнуть по этому предмету недоразумѣній—войсковому наказному атаману. Что же касается представителей мѣстнаго земскаго управленія, то назначеніе соотвѣтствующихъ должностныхъ лицъ, въ качествѣ членовъ комиссіи, зависитъ отъ усмотрѣнія военнаго министра. Имѣя, наконецъ, въ виду, что среди подлежащихъ оцѣнкѣ особыхъ комиссій городскихъ недвижимыхъ имуществъ могутъ встрѣтиться имущества, принадлежащія вѣдомствамъ, въ засѣданія комиссіи необходимо приглашать и депутатовъ сихъ вѣдомствъ по принадлежности съ правомъ совѣщательнаго голоса». Легко возможно, что, благодаря такому изъятію дѣла переоцѣнки изъ рукъ городскихъ управленій, мы въ недалекомъ будущемъ станемъ въ области Войска Донского свидѣтелями весьма любопытнаго зрѣлища. Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что, по точному смыслу закона, переоцѣнка, произведенная особо учрежденными комиссіями для взиманія государственнаго налога, нисколько не обязательна для городскихъ управленій въ качествѣ основанія для взиманія оцѣночнаго сбора. А потому весьма возможно, что въ городахъ Донской области начнутъ вскорѣ дѣйствовать рядомъ двѣ оцѣнки: одна—повышенная, для взиманія государственнаго налога, другая—пониженная, для оцѣночного сбора. А затѣмъ, кто знаетъ, можетъ быть примѣръ Донской области окажется заразительнымъ, и такой же порядокъ установится повсемѣстно...

Какъ бы то ни было, въ тѣхъ городахъ, гдѣ, наконецъ, городскими управленіями рѣшено приступить къ переоцѣнкѣ, она, разъ начатая, скоро или медленно, но будетъ совершена! Въ предвидѣніи этого домовладѣльцы, въ лицѣ своихъ выборныхъ представителей, заблаговременно принимаютъ мѣры для обезпеченія себя отъ ея возможныхъ послѣдствій. Образецъ такихъ мѣръ мы находимъ въ практикѣ петербургской думы. Оцѣнка, произведенная болѣе 25 лѣтъ тому назадъ, оказалась настолько очевидно и явно непригодной для настоящаго времени, что, при всемъ своемъ нежеланіи, петербургской думѣ пришлось въ засѣданіи 12 марта 1899 года согласиться на новую общую переоцѣнку недвижимыхъ имуществъ Петербурга. Согласно принятымъ думою основаніямъ для переоцѣнки, долженъ быть опредѣленъ валовой доходъ дома, изъ этого дохода исключается извѣстный процентъ на расходы по дому, а остающаяся послѣ такой скидки сумма признается чистымъ доходомъ; капитализація этого чистаго дохода изъ 10% и должна дать ту оцѣночную стоимость дома, съ которой надлежитъ взимать оцѣночный сборъ. Все это было бы хорошо, если бы петербургская дума, въ усиленномъ стремленіи къ огражденію домовладѣльческихъ интересовъ, не установила такихъ чрезмѣрно повышенныхъ процентныхъ скидокъ на расходы, которыя должны были до крайности уменьшить чистый доходъ имуществъ, слѣдовательно, и ихъ подлежащую обложенію оцѣночную стоимость. Иначе, петербургскіе домовладѣльцы, въ лицѣ думскаго правящаго большинства, попытались совершенно парализовать значеніе переоцѣнки, отнявъ одной рукою то, что будто бы щедро давали другою. На этотъ разъ, впрочемъ, попытка не удалась, такъ какъ постановленіе думы, въ качествѣ «явно нарушающаго интересы мѣстнаго населенія», было пріостановлено градоначальникомъ, и дѣло получило разрѣшеніе въ порядкѣ ст. 88 гор. положенія. Высочайше утвержденнымъ 31 декабря 1899 года положеніемъ комитета министровъ установлена таблица скидокъ съ валового дохода, менѣе выгодная для домовладѣльцевъ, но болѣе соотвѣтствующая интересамъ городской кассы и столичнаго населенія. Но неудача, постигнувшая попытку петербургской думы,—случай исключительный. Въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ домовладѣльцы не могутъ жаловаться на неблаговоленіе къ нимъ судьбы, а потому не рѣдки случаи, когда переоцѣнка, отъ которой можно

было бы ожидать обогащенія городской кассы, даетъ прямо противоположные результаты. Такъ, напр., по свидѣтельству «Астраханскаго Вѣстника», въ Астрахани «общая сумма городского дохода отъ (произведенной въ 1899 году) переоцѣнки недвижимостей по новой оцѣнкѣ *не только не увеличилась противъ старой оцѣнки, сдѣланной 12 лѣтъ назадъ, но уменьшилась на цѣлыхъ 12000 рублей въ годъ*». По такимъ результатамъ переоцѣнки можно было бы заключить, что Астрахань—падающій и бѣднѣющій городъ; между тѣмъ какъ въ дѣйствительности это—центръ, «по-американски» растущій, всесторонне развивающійся, быстро застраивающійся все болѣе крупными и цѣнными сооруженіями.

Не подлежитъ сомнѣнію, что домовладѣльцы вообще несутъ гораздо меньшее бремя городскихъ налоговъ, чѣмъ слѣдовало бы по справедливости. Это мало свидѣтельствуетъ о томъ чувствѣ долга, слѣды котораго мы разыскиваемъ. Можетъ быть, однако, что они найдутся въ другомъ мѣстѣ, если не въ общемъ уровнѣ домовладѣльческихъ платежей, то, по крайней мѣрѣ, въ распредѣленіи ихъ между различными категоріями домовладѣній. Можетъ быть, въ самомъ дѣлѣ, по мѣрѣ возрастающаго участія различныхъ по состоятельности категорій домовладѣнія въ городскомъ представительствѣ, они принимаютъ на себя также соотвѣтственно бо́льшую долю городского оцѣночнаго сбора. Къ сожалѣнію, обращаясь къ муниципальной дѣйствительности, приходится констатировать нѣчто прямо противоположное: домовладѣльцы платятъ въ городскую кассу тѣмъ меньше, чѣмъ они крупнѣе, состоятельнѣе, чѣмъ цѣннѣе и доходнѣе ихъ имущества. Происходитъ это потому, что имущества, обыкновенно, оказываются оцѣненными тѣмъ ниже, чѣмъ они крупнѣе и цѣннѣе, и наоборотъ. Неравномѣрность городской оцѣнки—явленіе всеобщее и повсемѣстное, въ нѣкоторыхъ городахъ принимающее прямо гомерическіе размѣры. Вотъ, напр., какіе краснорѣчивые факты изъ одесской оцѣночной практики сообщались въ «Од. Новостяхъ» въ № отъ 1 декабря 1898 года: «Домъ-монстръ Попудовой, выходящій на 4 улицы, стоящій не меньше 1.200.000 рублей и приносящій въ теперешнемъ своемъ запущенномъ состояніи свыше 60.000 руб., оцѣненъ въ 249.000 руб.; четырехъ-этажный домъ Баржанскаго по Ришельевской ул. оцѣненъ всего въ 156 тысячъ, а помѣщающійся напротивъ домъ Маврокордато, не

стоящій и половины того, что стоитъ первый, оцѣненъ въ 123 тысячи.... Но особенно достойна удивленія оцѣнка дома Вагнера въ 346 тысячъ, между тѣмъ ежегодный доходъ его, вѣроятно, не менѣе половины этой суммы». Было бы еще не такъ печально, если бы неравномѣрность оцѣнокъ была только продуктомъ неодновременности ихъ, т.-е., если бы она наблюдалась только въ отношеніи новыхъ построекъ, въ сравненіи со старыми постройками, оставшимися при старой оцѣнкѣ, Богъ знаетъ когда произведенной. Но она наблюдается и тогда, когда дѣло идетъ объ одновременной оцѣнкѣ имуществъ, такъ что отъ неравномѣрности не оказывается спасенія и въ предпринятой кое-гдѣ переоцѣнкѣ. Вотъ, напр., о какомъ результатѣ новой оцѣнки оповѣщено было въ «Таганрогскомъ Вѣстникѣ»: «дома г-жи Романовой, что по Николаевской улицѣ, приносящіе дохода около 1.200 р., оцѣнены въ 550 рублей, а домъ г. Борисенко, что на Александровской улицѣ, приносящій дохода около 200 руб. въ годъ, оцѣненъ въ 600 руб.».

Ясно, что крупно-домовладѣльческій классъ городского населенія даже небольшую тяжесть налога съ недвижимыхъ имуществъ старается свалить съ себя на болѣе слабыя плечи мелкаго безправнаго домовладѣльца. Ни чувствомъ долга, ни сознаніемъ гражданскихъ обязанностей такого явленія объяснить, конечно, невозможно. Мы, однако, сдѣлаемъ еще одну попытку разыскать ихъ слѣды. Пусть правящій классъ городскаго населенія, въ лицѣ крупныхъ домовладѣльцевъ, не рѣдко являющихся одновременно крупными торговцами и промышленниками, платитъ немного, но, быть можетъ, хоть это немногое, въ видѣ оцѣночнаго и другихъ городскихъ сборовъ и платежей, уплачивается ими аккуратно и добросовѣстно, не чиня затрудненій городской кассѣ. Увы! въ городѣ, какъ и въ земствѣ[1]), во всѣхъ отношеніяхъ наименѣе аккуратнымъ и добросовѣстнымъ плательщиковъ является именно плательщикъ крупный, именно тотъ, которому высокій цензъ отдалъ въ руки судьбы городского управленія, словомъ—который имѣетъ наибольшую возможность, но зато и наименьшее желаніе платить. «Потомственный почетный гражданинъ Г. И. Шушпановъ—торжественно сообщаетъ г. Пикквикъ въ «Донской Рѣчи»,

[1]) См. наши статьи: «Владѣльческая недоимка на Югѣ Россіи» въ «Отечественныхъ Запискахъ», ноябрь, 1883 года и «Эволюція владѣльческой недоимки» въ «Русскомъ Богатствѣ», сентябрь, 1897.

издающейся въ Ростовѣ-на-Дону — смилостивился: онъ внесъ на дняхъ въ городскую кассу недоимку 604 р. 80 коп., накопившуюся на немъ въ теченіе семи лѣтъ за землю, на которой находится его дача-садъ.... Одинъ изъ первѣйшихъ крезовъ города, именитый гражданинъ и гласный думы, домовладѣлецъ и угольный царекъ, семь лѣтъ кряду систематически уклоняется отъ уплаты денегъ за пользованіе городской землей». И г. Шушпановъ не единственный въ г. Ростовѣ-на-Дону крезъ-недоимщикъ. «Сами отцы города,—свидѣтельствуетъ далѣе цитируемый авторъ,—наши избранники и радѣтели и вмѣстѣ съ тѣмъ... недоимщики! Я видѣлъ списокъ ихъ—любопытнѣйшій документикъ. Есть между ними гласные думы, члены управы и какія все имена! Шушпановъ, Кушнаревъ, Леванидовъ, Дутиковъ,—галлерея, хоть въ Парижъ на выставку! И такіе-то господа тоже не платятъ городу помногу лѣтъ за землю, на которой они понастроили себѣ великолѣпные дачи — дворцы. Смѣшно говорить, что средства не позволяютъ имъ платить. Это все люди, орудующіе сотнями тысячъ и даже милліонами» и въ качествѣ гласныхъ думы играющіе руководящую роль. А между тѣмъ въ мѣстной «муниципальной кассѣ въ послѣднее время хронически царитъ торричеліева пустота: не на что удовлетворить многія насущныя потребности населенія, приходится откладывать въ долгій ящикъ такіе вопросы по части благоустройства города, которые по существу своему не терпятъ отлагательства». Въ Аккерманѣ, какъ сообщаютъ одесскія газеты, въ одной изъ очередныхъ сессій думы разсматривался представленный городской управою длинный перечень недоимокъ, подлежащихъ *сложенію «по безнадежности»*. Слушатели были повергнуты въ немалое изумленіе, встрѣтивъ въ числѣ «безнадежныхъ» недоимщиковъ многія фамиліи лицъ, завѣдомо состоятельныхъ, владѣющихъ крупными недвижимыми имуществами и капиталами, но не желающихъ платить причитающихся съ нихъ городу платежей. «Къ сожалѣнію, — пишетъ корреспондентъ «Юга» изъ Александріи,—приходится отмѣтить крайне небрежное отношеніе александрійцевъ къ своимъ гражданскимъ обязанностямъ. Это всегда особенно сказывается при поступленіи всякихъ *городскихъ*, государственныхъ и земскихъ повинностей. Понятно, когда человѣкъ бѣдный, подчасъ даже при желаніи, не имѣетъ возможности уплатить слѣдуемое, но когда лица со

средствами этого не дѣлаютъ, то оно становится слишкомъ некрасивымъ. На-дняхъ, напримѣръ, бывшая аптекарша г-жа Е., имѣющая въ Александріи два дома, имѣя нѣсколько тысячъ въ банкѣ, подверглась двукратному требованію полиціи, съ угрозами описать и продать ея домашнюю рухлядь, за невзносъ 14 руб. городского налога. Конечно, въ результатѣ деньги были уплачены, но г-жа Е. предъ этимъ въ продолженіе цѣлаго мѣсяца съ неустанное энергіей штурмовала городскую управу всевозможными просьбами: сложить, отсрочить или простить. Къ сожалѣнію, это примѣръ не единственный и, какъ ни странно, но вообще болѣе состоятельные люди подчасъ болѣе бѣдняковъ надоѣдаютъ нашей управѣ такимъ попрошайничествомъ». Издающійся въ Ставрополѣ «Сѣверный Кавказъ» въ № отъ 18 февраля 1900 года говоритъ: «Недоимочность городскихъ плательщиковъ составляетъ больное мѣсто нашего городского хозяйства .. Недоимочность распространяется на плательщиковъ всѣхъ родовъ, но достигаетъ своего кульминаціоннаго пункта у арендаторовъ городскихъ земель; здѣсь получаются цифры прямо несообразныя: въ 1896 г. земельнаго сбора поступило 11,472 р. 10 к. при окладѣ въ 40.772 р. 40 к., или 28% оклада: въ недоимкѣ осталось 72% оклада; въ 1897 г. поступило всего 5,5% оклада; а въ недоимкѣ осталось 94,5% оклада! Цифры весьма характерныя... Намъ приходилось указывать на то, что большинство городскихъ земель арендуется лицами состоятельными, могущими платить, въ особенности при тѣхъ незначительныхъ арендныхъ цѣнахъ, которыя существовали въ послѣдніе годы. Между тѣмъ арендаторы прямо не хотятъ платить, благо ихъ особенно не тревожатъ...» Или, наконецъ, вотъ что сообщаетъ корреспондентъ «Сѣвернаго Края» о городскихъ недоимщикахъ изъ прославленнаго Пошехонья, Ярославской губерніи: «Мѣстные коммерсанты отличаются сравнительно съ купцами другихъ городовъ Ярославской губерніи своею зажиточностью и... своею некультурностью. Некультурность эта сказывается особенно ярко въ платежахъ налоговъ. Кто всего чаще бываетъ недоимщикомъ въ платежахъ городскихъ, земскихъ и государственныхъ налоговъ? — купецъ, и преимущественно купецъ крупный, имѣющій полную возможность каждую минуту заплатить причитающіеся съ него налоги. Этотъ фактъ очень хорошо извѣстенъ исполнительной власти, завѣдующей взиманіемъ на-

логовъ. Но бороться съ этимъ печальнымъ явленіемъ она безсильна. По нѣскольку разъ она напоминаетъ неплательщикамъ объ ихъ обязанности уплатить еще прошлогоднюю недоимку, чуть не кланяется имъ... и все втунѣ. Въ концѣ концовъ исполнительная власть прибѣгаетъ къ крайней мѣрѣ и является описывать имущество неисправнаго плательщика. Но послѣдній никогда не доведетъ дѣло до описи, а всегда тутъ же внесетъ недоимку. Вѣдь онъ и неплательщикомъ то былъ не по нуждѣ, а только по какому то странному, чисто «пошехонскому» самодурству: «пускай, дескать, походятъ ко мнѣ за деньгами да покланяются...»

Отъ думскаго состава, рекрутируемаго главнымъ образомъ изъ среды такого рода крупныхъ неплательщиковъ, трудно ожидать проявленія особенной ревности въ исполненіи своего общественнаго долга. Всякаго рода абсентизмъ и возможное уклоненіе даже отъ вполнѣ посильнаго и нисколько по существу не обременительнаго труда на пользу общую должны быть при такомъ составѣ явленіями неизбѣжными и нормальными. Но эгоизмъ часто не безъ успѣха фигурируетъ въ житейской практикѣ въ качествѣ «исполняющаго должность» альтруизма. Тамъ, гдѣ нельзя разсчитывать на *чувство долга*, тѣмъ болѣе, казалось бы, можно разсчитывать, какъ на импульсъ къ энергичной дѣятельности, на личный или классовой *интересъ*. Въ другомъ мѣстѣ [1]) мы уже имѣли случай довольно подробно выяснить ту роль, которую игралъ въ прежнемъ городскомъ представительствѣ «третій разрядъ». Напомнимъ теперь, что гласные третьяго разряда всегда были наиболѣе аккуратными посѣтителями думскихъ засѣданій. Происходило это въ значительной степени по слѣдующей причинѣ. Гласные третьяго разряда составляли въ думѣ незначительное меньшинство и потому представляемымъ ими интересамъ угрожала постоянная опасность со стороны соединеннаго большинства гласныхъ перваго и второго разрядовъ. Гласнымъ третьяго разряда поневолѣ приходилось всегда быть на сторожѣ, всегда являться въ думу въ наиболѣе полномъ составѣ, дабы, по мѣрѣ силъ и возможности, отражать опасность, отстаивать интересы своихъ избирателей, являвшіеся одновременно ихъ же собственными интересами. Это было для нихъ тѣмъ болѣе обязательно, что избі-

[1]) См. выше: «Старое и Новое», стр. 11—33.

ратели третьяго разряда всегда внимательно слѣдили за дѣятельностью своихъ избранниковъ и никогда не прощали имъ ущерба, понесеннаго интересами разряда по ихъ винѣ или небрежности. При абсентеизмѣ гласныхъ перваго и второго разрядовъ, третьеразрядные гласные часто оказывались даже господами положенія, чѣмъ и пользовались въ интересахъ своихъ избирателей. Само собою разумѣется, что такое поведеніе третьеразрядныхъ гласныхъ обязывало къ болѣе напряженной дѣятельности, въ свою очередь, также представителей первыхъ двухъ разрядовъ, абсентизмъ которыхъ поэтому былъ значительно меньше, чѣмъ былъ бы, если бы разнородность и противоположность интересовъ не создавала почвы для междуразрядной борьбы. Ничего подобнаго нѣтъ и не можетъ быть въ настоящее время, при такой избирательной системѣ, которая отдала городскія судьбы въ руки почти вполнѣ однородной въ классовомъ смыслѣ и тѣсно сплоченной общностью интересовъ крошечной группы домовладѣльческихъ и торгово-промышленныхъ сливокъ городского населенія. О классовой розни и о междоусобной борьбѣ за противоположные классовые интересы внутри самого же современнаго городского представительства не можетъ быть и рѣчи. Теперь, если и наблюдается тутъ ожесточенная партійная борьба, то почти всегда это—борьба, исключительно обусловленная чисто личными интересами и отношеніями. При нынѣшнемъ одномастномъ составѣ городского представительства, интересы правящаго класса настолько прочно обезпечены, что о какой-нибудь опасности для нихъ изъ среды самого же представительства трудно даже подумать. Современный гласный ясно сознаетъ, что если онъ не пойдетъ въ думу, уклонится отъ участія въ какой-либо комиссіи, и т. п., то его классовые интересы отъ этого ни малѣйшаго ущерба не потерпятъ, такъ какъ они достаточно защищены не только даннымъ личнымъ составомъ, но и всѣмъ строемъ организаціи современнаго городского управленія. Такимъ образомъ, поскольку суррогатомъ долга могъ бы, дѣйствуя въ томъ же направленіи, явиться интересъ, рѣчь можетъ идти, повидимому, только объ интересѣ чисто личномъ. Этому моменту, конечно, вовсе не должно бы быть мѣста въ общественномъ дѣлѣ; но именно ему городовое положеніе 1892 года открываетъ широкій просторъ. Современный гласный не только имѣетъ право быть городскимъ контрагентомъ, но и можетъ

вполнѣ легально самъ съ собою, въ качествѣ члена думы, вступать въ договорныя отношенія, такъ какъ гласный, даже матеріально заинтересованный въ какомъ-нибудь вопросѣ, не устраняется отъ участія въ его рѣшеніи. И само собою разумѣется, что гласный никогда не пропуститъ засѣданія думы, въ которомъ рѣшается вопросъ, задѣвающій его личные интересы, равно какъ не откажется вступить въ комиссію, пребываніе въ которой сопряжено съ его личными выгодами. Едва ли, однако, нужно пояснять, что усердіе и рвеніе, обусловливаемыя личнымъ интересомъ, хуже всякаго абсентизма и индифферентизма. При томъ, такого рода интересъ, по самому существу дѣла, можетъ имѣть мѣсто только въ извѣстныхъ, относительно, немногихъ сферахъ городского управленія; во всѣхъ же остальныхъ почти нѣтъ почвы для его возникновенія, а, слѣдовательно, не оказывается на лицо даже такого сомнительнаго импульса къ муниципальному рвенію.

Все сказанное вполнѣ достаточно, кажется, объясняетъ, въ какой мѣрѣ абсентизмъ и индифферентизмъ современныхъ гласныхъ обусловливаются характеромъ ихъ даннаго личнаго состава. При недостаточно развитомъ чувствѣ долга, при слабомъ сознаніи своихъ общественныхъ обязанностей, наконецъ, при отсутствіи страха за свои классовые интересы, обезпеченные однородностью личнаго состава и всѣмъ строемъ городскихъ учрежденій,—при всемъ этомъ было бы чрезмѣрнымъ оптимизмомъ ожидать, что современные городскіе гласные, по крайней мѣрѣ большинство ихъ, проявятъ особенную охоту тратить время и трудъ на аккуратное, усердное и активное участіе въ дѣлахъ городского управленія и веденіи городского хозяйства. Но нельзя все-таки сводить все къ одной «охотѣ», такъ какъ, даже при наличности ея, нужна еще «возможность»; равно какъ нельзя все валить на личный составъ, а необходимо также справиться съ тѣми условіями, въ которыхъ ему приходится отправлять свои обязанности. Далеко не вездѣ составъ гласныхъ такъ уже безнадежно плохъ, и можно даже насчитать не мало такихъ думъ, составъ которыхъ, благодаря особенно благопріятно сложившимся мѣстнымъ условіямъ, значительно выше того, какой представляется возможнымъ при данной избирательной системѣ. Тѣмъ не менѣе, и здѣсь мы встрѣчаемся съ тѣмъ же ненормальнымъ отношеніемъ гласныхъ къ своимъ обязанностямъ. Наконецъ, уже явно невозможно

ссылаться но дефекты личнаго состава абсентеистовъ и уклоняющихся въ тѣхъ—особенно участившихся въ послѣднее время—случаяхъ, когда отъ какого-либо активнаго участія въ городскихъ дѣлахъ отказываются завѣдомо наилучшіе муниципальные элементы. Единственное объясненія всѣхъ подобнаго рода явленій— въ тѣхъ условіяхъ, въ которыя поставлена дѣятельность современнаго городского управленія. Со многими изъ этихъ «расхолаживающихъ» условій мы уже познакомились выше; съ другими мы еще встрѣтимся въ дальнѣйшемъ. Различныя и по формѣ, и по существу, въ конечномъ итогѣ, они всѣ одинаковы по своему значенію: благодаря имъ взрослые, право и дѣеспособные люди, удостоенные общественнаго довѣрія, дѣлающіе серьезное и отвѣтственное дѣло, поглощающее массу силъ, энергіи и труда,—становятся въ положеніе подопечныхъ, признаваемыхъ неспособными дѣйствовать иначе, какъ по указкѣ, никогда не увѣренныхъ въ томъ, что весь ихъ трудъ не окажется по условіямъ, отъ нихъ независящимъ, простымъ и безцѣльнымъ толченіемъ воды въ ступѣ...

Количественная сторона вопроса о думскомъ составѣ.

Какими началами слѣдовало бы руководствоваться при опредѣленіи количества гласныхъ.—Историческая справка.—Нормы 1892 года.—Административный рангъ городовъ и количество ихъ населенія.—Мнимый шагъ впередъ, приведшій къ сокращенію думскаго комплекта.—Результаты этого сокращенія.

Вопросъ о личномъ составѣ нашихъ городскихъ думъ является въ настоящее время едва ли не однимъ изъ самыхъ злободневныхъ. Къ сожалѣнію, возможность его правильнаго рѣшенія исключается той односторонностью, съ которою онъ обычно трактуется. Будетъ поэтому вполнѣ благовременнымъ напомнить о томъ, чего не слѣдовало бы забывать, именно, что вопросъ о составѣ, кромѣ почти исключительно обращающей на себя общее вниманіе качественной стороны, имѣетъ также, обычно упускаемую изъ виду, весьма не маловажную количественную сторону. Не трудно намѣтить тѣ начала, которыми слѣдовало бы руководствоваться при установленіи нормальнаго количества лицъ, подлежащихъ избранію въ составъ распорядительнаго органа городского общественнаго управленія. Городская дума призвана служить интересамъ мѣстнаго населенія, по скольку, по крайней мѣрѣ, послѣднее представлено даннымъ контингентомъ городскихъ избирателей. Отсюда—принципъ количественнаго соотвѣтствія думскаго комплекта составу этого контингента. Городская дума должна быть, по возможности, его полнымъ и точнымъ отраженіемъ, конечно, въ уменьшенномъ маштабѣ; слѣдовательно, количество думскихъ мандатовъ должно быть на столько велико, чтобы въ думѣ нашлось достаточно мѣста всѣмъ, въ соотвѣтствующихъ пропорціяхъ взятымъ, родовымъ и видовымъ особенностямъ и оттѣнкамъ, имѣющимся на лицо въ данномъ контингентѣ избирателей. Это значитъ,—прибѣгая для наглядности къ гипотетическому примѣру, вотъ что: если избиратели по какому нибудь признаку могутъ быть раздѣлены, положимъ, на пять группъ, количественное взаимное отношеніе которыхъ выражается какъ 5: 4: 3: 2: 1,—то въ думѣ эти пять группъ и въ тѣхъ же

взаимныхъ отношеніяхъ могутъ быть представлены [1]) только при томъ условіи, если общее количество составляющихъ ее гласныхъ будетъ не менѣе 15. При меньшемъ количествѣ кандидатуръ, какой бы совершенной сама по себѣ ни была избирательная система,—будетъ неизбѣжнымъ или ослабленіе, или совершенное исключеніе представительства какой нибудь группы, слѣдовательно, и соотвѣтствующее измѣненіе въ отношеніяхъ городского управленія къ ея интересамъ и нуждамъ.

Служеніе городской думы интересамъ мѣстнаго населенія и ея заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ получаютъ практическое выраженіе въ разнородной, по преимуществу хозяйственной дѣятельности, направленной на разрѣшеніе различныхъ, этими интересами, пользами и нуждами обусловленныхъ задачъ городского управленія. Отсюда второй не менѣе важный принципъ — количественнаго соотвѣтствія думскаго состава числу, объему и характеру этихъ задачъ и условіямъ ихъ разрѣшенія. Представимъ себѣ городское управленіе, упрощенное до того, что вся его дѣятельность сведена къ раскладкѣ и взиманію немногихъ, установленныхъ закономъ, городскихъ налоговъ и къ производству однихъ, закономъ же въ опредѣленномъ размѣрѣ установленныхъ, обязательныхъ расходовъ, при чемъ дума функціонируетъ исключительно въ качествѣ чисто совѣщательнаго органа. Будетъ ли это городское управленіе крошечнаго административнаго городишки или крупнаго торгово-промышленнаго центра, собирающее и расходующее какія нибудь жалкія сотни рублей, или же располагающее бюджетомъ въ десятки тысячъ рублей,—все равно, дѣла это нисколько не измѣняетъ, такъ какъ сущность его не въ калибрѣ городского управленія, а въ томъ, что на языкѣ закона именуется «кругомъ вѣдомства, предѣломъ власти и порядкомъ дѣйствій». Въ такомъ, крупномъ ли, мелкомъ ли, но одинаково до крайней степени упрощенномъ городскомъ управленіи, которому не въ чемъ и не для чего проявлять иниціативы, которому не приходится ставить, разрабатывать и рѣшать какія-либо новыя и сколько нибудь сложныя задачи,—въ такомъ управленіи городской думѣ почти нечего дѣлать. Ея служеніе интересамъ избирателей тутъ почти всецѣло исчерпывается чисто отрицательной задачей — обере-

[1]) Будутъ ли они дѣйствительно представлены,—это вопросъ не количества гласныхъ, а всей избирательной системы, о которой у насъ тутъ нѣтъ рѣчи.

женія плательщиковъ отъ чрезмѣрнаго и неравномѣрнаго обложенія ихъ городскими налогами и отъ ненадлежащаго, неправильнаго расходованія собранныхъ съ нихъ суммъ. Для успѣшнаго выполненія такой немудреной задачи достаточенъ самый минимальный составъ распорядительнаго органа, какой только допустимъ при соблюденіи предыдущаго принципа—количественнаго соотвѣтствія состава гласныхъ составу избирателей. Представимъ себѣ другое городское управленіе, такого же большого или малаго калибра, но въ иныхъ условіяхъ и съ несравненно болѣе развитымъ и сложнымъ хозяйствомъ. Предположимъ, что это городское управленіе получаетъ необходимыя ему средства не только легчайшимъ и простѣйшимъ налоговымъ путемъ, но также путемъ эксплоатаціи разнаго рода оброчныхъ статей и имъ же созданныхъ доходныхъ предпріятій. Предположимъ далѣе, что, пользуясь широкимъ «кругомъ вѣдомства», оно въ «предѣлахъ власти», ему предоставленной, въ возможно большей мѣрѣ заполняетъ его своей дѣятельностью, что, не ограничиваясь рамками обязательныхъ расходовъ, оно, вольно или невольно, принимаетъ на себя также посильное разрѣшеніе всѣхъ новыхъ задачъ, ставимыхъ на очередь развивающимися и вновь назрѣвающими потребностями. Въ такомъ городскомъ управленіи у городской думы будетъ весьма не мало хлопотъ и заботъ. Даже ограничиваясь въ отношеніи «порядка дѣйствій» исключительно совѣщательно-распорядительной ролью, городская дума въ этомъ случаѣ будетъ завалена работой, на которую придется затрачивать массу времени, труда и усилій. Ей не только необходимо будетъ значительно чаще, чѣмъ въ предыдущемъ примѣрѣ, собираться въ очередныя и чрезвычайныя засѣданія для постановки рѣшеній по предложеннымъ ей управскимъ докладамъ, но придется также, волей-неволей, принять на себя (въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ членовъ или особыхъ подготовительныхъ комиссій) предварительную разработку стоящихъ на очереди вопросовъ, или, какъ выражается ст. 68 гор. полож., «предварительное разсмотрѣніе сложныхъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію, дѣлъ». Выполнить же все это безъ особенныхъ затрудненій и съ желательнымъ успѣхомъ она сможетъ только при надлежащемъ численномъ составѣ, допускающемъ широкое соотвѣтствующее наличной потребности примѣненіе начала раздѣленія труда и въ то же время исключающемъ чрезмѣрное обре-

мененіе гласныхъ непосильной работой. Едва ли нужно поясснять, что необходимый для этого численный составъ думы долженъ значительно превысить тотъ minimum, которымъ можно было бы удовлетвориться въ предыдущемъ примѣрѣ. Еще большимъ онъ долженъ быть въ томъ случаѣ, когда дума, при прочихъ равныхъ условіяхъ, не ограничиваясь въ отношеніи «порядка дѣйствій», совѣщательно-распорядительной ролью, по условіямъ мѣста и времени, поставлена будетъ также въ необходимость принять ближайшее и непосредственное участіе въ исполнительной дѣятельности городского управленія, выдѣливъ изъ своей среды «особыхъ лицъ» или «особыя исполнительныя комиссіи», назначенныя въ соотвѣтствующемъ наличной потребности количествѣ «для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія» (ст. 103 гор. полож.).

Само собою разумѣется, что, кромѣ только-что указанныхъ двухъ основныхъ началъ, обязательныхъ къ руководству при рѣшеніи вопроса о необходимой численности думскаго состава, слѣдуетъ еще принимать въ соображеніе нѣкоторые другіе моменты. Нужно, напр., считаться съ обычнымъ коэффиціентомъ заболѣваемости и смертности, обусловливающихъ неявку гласныхъ къ исполненію своихъ обязанностей и естественную убыль ихъ въ теченіе выборнаго срока. Памятуя разницу между простымъ и квалифицированнымъ трудомъ, нельзя, далѣе, устанавливая подлежащее избранію количество гласныхъ, не принимать въ соображеніе, напр., ихъ возможнаго культурнаго и образовательнаго общаго уровня и состава. Ошибкой было бы также, напр., оставлять безъ вниманія вопросъ о томъ, какъ можетъ, при наличныхъ условіяхъ, отозваться на ходѣ занятій городского управленія чрезмѣрная многолюдность или малолюдность собраній. Но эти и другіе моменты, какіе еще можно было бы перечислить, имѣютъ второстепенное значеніе, служа только основаніемъ для внесенія нѣкоторыхъ поправокъ въ то основное опредѣленіе численности думскаго комплекта, какое обусловливается указанными двумя главными руководящими принципами. Послѣдніе же, какъ мы видѣли, по существу, являются таковыми, что точное и строго послѣдовательное примѣненіе ихъ положительно не допускаетъ рѣшенія вопроса о численности городского представительства по одному общему и одинаковому для всѣхъ городскихъ упра-

вленій шаблону, въ видѣ хотя бы опредѣленной процентной нормы отношенія избираемыхъ къ избирателямъ. Къ требованіямъ соотвѣтствія числа гласныхъ, какъ составу избирателей, такъ равно числу, объему, характеру задачъ городского управленія и наличнымъ условіямъ ихъ выполненія, болѣе близко подходитъ установленіе не одного, а нѣсколькихъ, извѣстнымъ образомъ градированныхъ шаблоновъ для различныхъ группъ городскихъ управленій, при томъ, однако, непремѣнномъ условіи, чтобы признакомъ, положеннымъ въ основаніе самого дѣленія на группы, былъ взятъ моментъ, имѣющій существенное значеніе для опредѣленія численнаго состава думы. Самое же полное, точное и строгое соблюденіе изложенныхъ требованій можетъ быть достигнуто только при условіи опредѣленія количества гласныхъ отдѣльно для каждаго даннаго городского управленія, сообразуясь съ наличными, конкретными, спеціальными его условіями и, такъ сказать, индивидуальными особенностями. При этомъ, въ силу тѣхъ же требованій, первоначально опредѣленная для даннаго городского управленія норма думскихъ мандатовъ не должна оставаться фиксированной, вѣчно неизмѣнной. Эта норма должна быть эластичной и подвижной, должна быть регулируема такими правилами, которыя обезпечивали бы соотвѣтственное безъ особенныхъ задержекъ и препонъ измѣненіе количества гласныхъ по мѣрѣ существенныхъ перемѣнъ въ условіяхъ даннаго городского управленія и хозяйства.

Посмотримъ теперь, въ какой мѣрѣ согласуется со всѣмъ, только что изложеннымъ, наше муниципальное законодательство и опредѣляемая имъ муниципальная дѣйствительность. Для болѣе яснаго уразумѣнія настоящаго намъ придется на нѣсколько минутъ обратиться къ недавнему прошлому, къ город. положенію 1870 года. Городская дума, согласно этому положенію, должна была состоять изъ гласныхъ, избираемыхъ на 4 года въ количествѣ, «соотвѣтствующемъ числу лицъ, пользующихся правомъ голоса на выборахъ». Установивъ такъ просто и ясно принципъ пропорціональнаго отношенія гласныхъ къ избирателямъ, городовое положеніе 1870 года тутъ же и ограничиваетъ его—предѣльными maximum'омъ и minimum'омъ количества гласныхъ и усложняетъ его—введеніемъ двухъ различныхъ нормъ пропорціональности. Въ мѣстностяхъ, гдѣ число жителей, пользовавшихся правомъ голоса, не превышало

300, въ думѣ должно было быть 30 гласныхъ; это—предѣльный minimum. Тамъ же, гдѣ число избирателей было болѣе 300, на каждые 150 избирателей свыше этого числа прибавлялось по 6 гласныхъ, но до тѣхъ поръ только, пока достигался предѣльный mixitmum—72 гласныхъ. Превышеніе этого maximum'а допускалось только въ столицахъ, гдѣ могло быть: въ Москвѣ—180 гласныхъ и въ Петербургѣ—252 гласныхъ. Слѣдовательно, не считая столицъ, какъ исключеній, городовое положеніе 1870 года опредѣляло двѣ нормы: одну—для городовъ съ числомъ избирателей, не превышающимъ 300, другую—для городовъ, имѣвшихъ большее число избирателей. Въ силу какихъ основаній законодатель опредѣлилъ именно такія, а не другія нормы, почему именно ограничилъ онъ наименьшій составъ думы 30 гласными и наибольшій—72 гласными, а не остановился на какихъ нибудь другихъ числахъ? Если бы читатель, заинтересовавшись этимъ вопросомъ, для разрѣшенія его обратился къ опубликованнымъ законодательнымъ мотивамъ, то онъ тщетно сталъ бы искать въ нихъ сколько нибудь удовлетворительнаго отвѣта. При составленіи городового положенія 1870 года вопросу о количествѣ гласныхъ, повидимому, удѣлено было очень мало вниманія; онъ остался совсѣмъ не разработаннымъ, и рѣшеніе его получилось какое то глазомѣрное, недостаточно обоснованное и мотивированное. Начиная хотя бы съ объяснительной записки, сопровождающей «проектъ положенія о городскомъ общественномъ управленіи», внесенный въ Государственный Совѣтъ 31 декабря 1866 года, по интересующему насъ вопросу мы найдемъ весьма немного. Записка исходитъ изъ того положенія, что число гласныхъ въ каждой данной мѣстности должно опредѣляться «соотвѣтственно не общей цифрѣ населенія, въ составъ котораго, особенно въ мѣстностяхъ промышленныхъ, входятъ многія обыватели, не имѣющіе тамъ прочной осѣдлости,—но числу однихъ только осѣдлыхъ обывателей, пользующихся правомъ голоса». Проектируемое соотвѣтствіе, впрочемъ, должно быть замкнуто въ извѣстные предѣлы: «*во всякомъ случаѣ* число гласныхъ не должно быть менѣе 25 и болѣе 75». Выборъ именно этихъ двухъ цифръ записка объясняетъ такъ. «Уменьшеніе числа гласныхъ ниже приведеннаго minimum'а было бы неудобно потому, что гласные должны заступать цѣлое городское общество и постановлять опредѣленія по важнѣйшимъ обществен-

нымъ дѣламъ, притомъ же они не всегда и могутъ собираться въ полномъ числѣ». Высшій же размѣръ числа гласныхъ «ограничивается 75 потому, что такой размѣръ признанъ уже достаточнымъ для Одессы,—самаго многолюднаго города Имперіи послѣ столицъ». И считая, повидимому, вопросъ о maximum'ѣ и minimum'ѣ достаточно и основательно разъясненнымъ,—объяснительная записка, продолжаетъ: «наименьшее число гласныхъ предполагается установить во всѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ число лицъ, имѣющихъ право голоса, менѣе 500, а затѣмъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ число лицъ, имѣющихъ право голоса, простирается болѣе 500, на каждые 250 человѣкъ, сверхъ того, полагается прибавлять по 5 гласныхъ—до тѣхъ поръ, пока число сихъ послѣднихъ достигнетъ 75» [1]). Почему 500, почему 250, почему 5—эти вопросы такъ и оставлены безъ отвѣта...

Съ замѣною Валуева на посту министра внутреннихъ дѣлъ Тимашевымъ, возвращенный, согласно желанію послѣдняго, изъ Государственнаго Совѣта проектъ былъ подвергнутъ пересмотру въ Совѣтѣ министра при участіи всѣхъ находившихся тогда въ Петербургѣ по дѣламъ службы и двухъ спеціально приглашенныхъ губернаторовъ и одесскаго городского головы. Какъ видно изъ журнала засѣданія 11 марта 1869 г. [2]), относительно числа гласныхъ «совѣтомъ единогласно признано, что наибольшее, опредѣленное въ проектѣ, число гласныхъ—75, принятое въ одесскомъ положеніи, совершенно достаточно; но наименьшее число гласныхъ—25, хотя бы оно и соотвѣтствовало количеству пользующихся избирательными правами городскихъ жителей, могло бы быть, въ извѣстныхъ случаяхъ, при болѣе или менѣе значительномъ составѣ населенія, недостаточнымъ, такъ какъ городскія дѣла пришлось бы иногда рѣшать всего 9 лицамъ». Согласно предложенію тульскаго губернатора, «въ устраненіе сего», Совѣтъ призналъ нужнымъ изложить подлежащую статью проекта такимъ образомъ, чтобы число гласныхъ опредѣлялось не на 500, а на 300 избирателей, съ дальнѣйшимъ увеличеніемъ по 150, а не по 250. Вмѣстѣ съ тѣмъ, «Совѣтъ, принявъ во вниманіе заявленіе воронежскаго губернатора о томъ, что нѣкоторыя изъ пред-

[1]) «Матеріалы, относящіеся до новаго обществ. устройства въ городахъ Имперіи», томъ II, стр. 70.
[2]) Ibid., стр. 304—305.

ложенныхъ цифръ числа гласныхъ не могутъ дѣлиться на три ровныя части безъ остатка, соотвѣтственно опредѣленному проектомъ раздѣленію избирателей на три участка,—положилъ: начать опредѣленіе числа гласныхъ не съ 25, а съ 27, и затѣмъ на каждые 150 прибавлять по 6, пока общее число гласныхъ достигнетъ 75». Эти нормы принимаетъ затѣмъ и «проектъ положенія о городскомъ общественномъ управленіи и хозяйствѣ, съ объясненіями, составленный до прибытія гг. экспертовъ» Высочайше учрежденной комиссіей по пересмотру выработанныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ проектовъ, при чемъ комиссія съ своей стороны, дополняетъ предыдущую мотивировку, во 1) указаніемъ на то, что существовавшее тогда въ Одессѣ число гласныхъ 75 «представляется тамъ совершенно достаточнымъ», во 2) разъясненіемъ, что «постепенное (начиная съ 27) увеличеніе означеннаго числа прибавленіемъ 6 гласныхъ установлено для того, чтобы въ данномъ случаѣ составилась цифра ровно въ 75 гласныхъ» [1]). Наконецъ, при пересмотрѣ проекта той же комиссіей съ участіемъ экспертовъ обращено было вниманіе на то, что опредѣленіе въ этихъ цифрахъ думскаго комплекта находится въ связи съ первоначально не допускавшимъ никакихъ исключеній правиломъ, что для выбора гласныхъ должны составляться три избирательныя собранія, между тѣмъ, «въ послѣдствіе бывшихъ въ комиссіи разсужденій», признано было возможнымъ, въ видѣ изъятія изъ этого правила, допускать въ небольшихъ городахъ съ немногочисленнымъ и однороднымъ составомъ избирателей раздѣленіе ихъ не только на три, но и на два разряда. Естественно поэтому, коммиссія, «согласно замѣчанію члена ея колежскаго ассесора Желѣзникова, нашла нужнымъ замѣнить означенныя нормы такими числами, которыя могли бы одинаково дѣлиться, безъ остатка, и на три и на два, а именно: вмѣсто 27 гласныхъ, взять 30, взамѣнъ же 75—72» [2]), т.-е. тѣ числа, которыя и вошли въ окончательную редакцію городового положенія 1870 года. Такимъ путемъ шелъ процессъ законодательнаго творчества. Съ перваго же момента его въ качествѣ отправной точки принятъ былъ совершенно произвольный, ничѣмъ рѣшительно не обоснованный, minimum думскаго

[1]) «Матеріалы», т. III. стр. 120.
[2]) Ibid., стр. 246.

состава въ 25 гласныхъ на 500 избирателей. Передѣлка затѣмъ этого minimum'а (27 и 30 гласныхъ на 300 избирателей), нисколько не ослабляетъ его произвольности, такъ какъ производится, во 1) попросту, на глазомѣръ, во 2) исключительно для достиженія кратности, требуемой конструкціей выборнаго аппарата и техникой выборовъ, слѣдовательно, по основаніямъ, почти совершенно безразличнымъ для существа дѣла. Въ гораздо большей степени обоснованнымъ кажется предѣльный maximum (75 гл.), если и не выведенный теоретически изъ соображенія всѣхъ имѣющихъ тутъ существенное значеніе моментовъ, то заимствованный прямо изъ опыта жизни. Но въ дѣйствительности, ссылка на тогдашнюю одесскую муниципальную практику только маскировала его произвольность. Изъ того, что при прежнемъ муниципальномъ строѣ «было достаточно» 75 гласныхъ совсѣмъ не слѣдовало, что этимъ же количествомъ можно будетъ удовлетвориться и новому, радикально реформированному, городскому управленію съ совершенно инымъ личнымъ составомъ, иными задачами и иной компетенціей: вѣдь новое и создавалось въ виду полнѣйшей негодности стараго! А между тѣмъ неизбѣжнымъ результатомъ глазомѣрности, случайности, гадательности и произвольности предѣльныхъ нормъ явился точно такой же характеръ промежуточныхъ: вѣдь тотъ или другой размѣръ ихъ (5 на 250 или 6 на 150), какъ мы видѣли, опредѣлялся не по какимъ-либо инымъ соображеніямъ, какъ только по тѣмъ, чтобы «составилась цифра» желательнаго maximum'а.

Ясно, что нормы, установленныя городовымъ положеніемъ 1870 г., построены на основаніяхъ, ничего общаго не имѣющихъ съ тѣми началами, которыми, какъ выяснено выше, въ данномъ случаѣ обязательно было бы руководствоваться. Да въ ту пору, когда создавалось городовое положеніе 1870 г., эти начала едва ли даже могли бы получить широкое примѣненіе. Новое городское устройство, по существу, создавалось на пустомъ мѣстѣ. Въ наличной муниципальной практикѣ совсѣмъ не было, по крайней мѣрѣ, въ сколько-нибудь достаточномъ количествѣ тѣхъ данныхъ опыта, которыя должны были бы послужить реальнымъ базисомъ для умозаключеній и разсчетовъ на счетъ возможнаго будущаго. Сколько-нибудь опредѣленное представленіе тогда можно было имѣть развѣ о томъ матеріалѣ, изъ котораго должны были составиться

новые кадры городскихъ избирателей. Что же касается городского хозяйства, то тутъ все было открытымъ вопросомъ. Ему собственно только предстояло еще народиться, и та хаотическая мерзость запустѣнія, въ которой выражалась дореформенная муниципальная практика, едва ли давала возможность сколько-нибудь правильно судить о самыхъ даже элементахъ, изъ которыхъ оно имѣло составиться. Что же касается его возможнаго объема, характера, строя, путей развитія, слѣдовательно, и размѣра личныхъ силъ, которыхъ оно потребуетъ въ будущемъ,—то относительно всего этого можно было тогда строить только мало основательныя догадки. Тѣмъ не менѣе приходится отмѣтить слѣдующее любопытное и поучительное явленіе.

Втеченіе двухъ десятилѣтій, на протяженіи которыхъ дѣйствовали нормы 1870 года, въ связи съ развитіемъ городской жизни, чрезвычайно умножились и усложнились муниципальныя задачи, обусловивъ необычайное расширеніе сферы городской дѣятельности, требовавшей поэтому все большаго и большаго количества муниципальныхъ рабочихъ силъ, — тѣмъ не менѣе и въ самомъ концѣ этого періода почти нигдѣ еще не слышно было жалобъ на то, чтобы нормальный ходъ дѣятельности городского управленія сколько-нибудь терпѣлъ отъ недостаточнаго количества гласныхъ. Очевидно, нормы думскаго комплекта были настолько большими, что, по меньшей мѣрѣ на 20 лѣтъ впередъ, обезпечили городское дѣло отъ задержекъ и препонъ и всяческихъ неудобствъ, неизбѣжно вытекающихъ изъ недостаточнаго соотвѣтствія количества городскихъ дѣятелей дѣйствительной въ нихъ потребности. Слѣдовательно, у наугадъ и произвольно установленной старымъ городовымъ положеніемъ численности думскаго состава все таки на практикѣ обнаружилось одно огромное достоинство.

Можно ли то же самое сказать о нынѣ дѣйствующихъ нормахъ, пришедшихъ 9 лѣтъ тому назадъ на смѣну старымъ? Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что къ тому времени, когда создавалось городовое положеніе 1892 года, былъ уже на лицо богатый, огромный и всесторонній опытъ. Можно было надѣяться, что законодатель въ широкой мѣрѣ воспользуется имъ и, опредѣляя нормальный комплектъ городского представительства, будетъ считаться съ тѣми данными опыта, которыя давали возможность не только установить *фактъ*, но и опредѣлить

мѣру зависимости, въ какой количество гласныхъ должно находиться отъ непрерывно возрастающихъ объема, размѣра и сложности муниципальнаго дѣла. Но, къ сожалѣнію, въ дѣйствительности съ этими данными, повидимому, нимало не считались и дѣйствующія нормы, какъ мы увидимъ, точно бы установлены на перекоръ ихъ указаніямъ. Основное значеніе въ данномъ случаѣ имѣетъ ст. 56 гор. полож. 1892 года. Если мы обратимся къ ней, то прежде всего бросится въ глаза слѣдующее характерное отличіе ея отъ прежней 48 ст.: она ни однимъ словомъ не упоминаетъ о выборѣ гласныхъ въ числѣ, соотвѣтствующемъ количеству избирателей. Дѣйствующему городовому положенію претитъ самый принципъ соотвѣтствія, и оно его молчаливо отвергаетъ, опредѣляя затѣмъ подлежащее выбору количество гласныхъ слѣдующимъ образомъ. Въ городскихъ поселеніяхъ, имѣющихъ не болѣе ста избирателей, въ думѣ должно быть двадцать гласныхъ. Тамъ, гдѣ число избирателей болѣе ста, на каждые пятьдесятъ избирателей свыше этого числа прибавляется по три гласныхъ до тѣхъ поръ, пока число ихъ достигнетъ: въ столицахъ — ста шестидесяти, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ и въ городѣ Одессѣ— восьмидесяти, въ прочихъ городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ—шестидесяти; въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ — сорока. Уже съ чисто внѣшней стороны тутъ очень мало похожаго на прежнее. Все сходство исчерпывается, во 1-хъ, наличностью одной наименьшей и одной же одинаковой для всѣхъ городовъ промежуточной нормы, во 2-хъ, тѣмъ, что основаніемъ разсчета попрежнему принято одно только количество избирателей. Что же касается предѣльнаго наибольшаго количества гласныхъ, то тутъ всякое сходство исчезаетъ: вмѣсто одной общей, мы имѣемъ четыре нормы, въ основаніе градаціи которыхъ, вмѣсто количества избирателей, положены два новыхъ признака, невѣдомыхъ старому городовому положенію, именно: 1) административное значеніе городовъ, и 2) численность ихъ населенія. Административный рангъ города самъ по себѣ отнюдь не является моментомъ, въ какой - либо мѣрѣ опредѣляющимъ потребность въ такомъ, а не иномъ количествѣ гласныхъ. Это — признакъ совершенно посторонній, къ существу дѣла никакого отно-

ненія не имѣющій, и потому группировку городскихъ управленій по этому признаку нельзя признать удачной и раціональной. Необходимо, однако, считаться съ нѣкоторыми особенностями нашихъ условій. У насъ сотни городовъ возникли и продолжаютъ существовать исключительно въ качествѣ административныхъ (и въ связи съ этимъ даже культурныхъ, по крайней мѣрѣ, учебныхъ) центровъ, не играя рѣшительно никакой торговопромышленной роли. Для такихъ городовъ ихъ административный рангъ имѣетъ довольно существенное значеніе. Этимъ рангомъ опредѣляются число, размѣры и составъ существующихъ въ нихъ административныхъ учрежденій, что въ свою очередь, при отсутствіи другихъ болѣе сильныхъ факторовъ, имѣетъ рѣшительное вліяніе, какъ на общія условія городской жизни, такъ, въ особенности, на размѣры и характеръ городского хозяйства. При всѣхъ прочихъ равныхъ условіяхъ, въ губернскомъ городѣ, въ сравненіи съ уѣзднымъ, имущества будутъ доходнѣе и цѣннѣе, на городѣ будетъ лежать больше обязательныхъ повинностей, потребуется большая затрата средствъ и силъ на внѣшнее благоустройство и т. п. Слѣдовательно, при извѣстныхъ условіяхъ, группировкѣ городовъ по ихъ административной роли нельзя все таки отказать въ нѣкоторой цѣлесообразности, конечно, немедленно же исчезающей, какъ только, исчезаютъ условія, ее создающія. И чѣмъ больше городовъ по той или другой причинѣ выступаетъ на путь роста и развитія, чѣмъ энергичнѣе и быстрѣе совершается этотъ процессъ,—тѣмъ чаще такая группировка превращается въ безцѣльный и даже вредный анахронизмъ.

Совсѣмъ иное нужно сказать о другомъ признакѣ: о количествѣ городского населенія. Въ дальнѣйшемъ мы имѣемъ въ виду посвятить спеціальную работу [1]) подробному анализу современныхъ городскихъ бюджетовъ, между прочимъ, со стороны вліянія, оказываемаго на нихъ размѣрами городскихъ поселеній; тогда читатель наглядно убѣдится, въ какой огромной степени размѣръ и объемъ, даже самый составъ городского хозяйства опредѣляется численностью населенія. Теперь же можно ограничиться слѣдующими немногими примѣрными цифрами, характеризующими величину и составъ доход-

[1]) Во II т. нашей книги, если ему суждено будетъ появиться въ свѣтъ.

наго бюджета по росписямъ 1898 года въ 40 городахъ различной населенности.

Приходилась на каждую душу наличнаго населенія.	Въ городахъ съ населеніемъ въ тысячахъ: до 25.	25—50.	50—100.	болѣе 100.
1) Всего город. доходовъ.	2 р. 62 к.	4 р. 84 к.	5 р. 34 к.	6 р. 52 к.
2) Въ томъ числѣ сборовъ и налоговъ .	0 » 75 »	1 » 42 »	1 » 56 »	2 » 49 »
3) Въ частности оцѣночнаго сбора . .	0 » 26 »	0 » 53 »	0 » 60 »	0 » 78 »
4) Доходы отъ недвижим. имуществъ и оброчныхъ статей составляли въ бюджетѣ.	60,3%	47,1%	42,7%	30,9%

Въ ряду задачъ городского управленія есть не мало такихъ, которыя и возникнуть то могутъ не иначе, какъ при извѣстной численности городского населенія, равно какъ только при извѣстной же численности его могутъ оказаться на лицо необходимые способы и средства для ихъ разрѣшенія. Уже одно это дѣлаетъ понятнымъ, почему, съ ростомъ населенія, въ еще болѣе быстрой степени растетъ и усложняется, т.-е. развивается бюджетъ, какъ свидѣтельствуютъ только что приведенныя данныя. Когда населеніе увеличивается приблизительно въ четыре раза, то бюджетъ увеличивается слишкомъ въ 6 разъ, такъ какъ иначе, конечно, не могла бы увеличиться болѣе, чѣмъ вдвое цифра дохода (слѣдовательно, по правиламъ составленія городскихъ смѣтъ, и расхода) по среднему разсчету на каждую единицу населенія. Мы видимъ, что вмѣстѣ съ тѣмъ происходитъ измѣненіе въ комбинаціи составныхъ элементовъ бюджета; но этимъ, какъ слѣдуетъ изъ только что сказаннаго, дѣло не можетъ ограничиться, и дальнѣйшій анализъ показалъ бы, что, частью на смѣну старымъ, частью въ добавленіе къ нимъ, въ составѣ городского бюджета обязательно является еще рядъ новыхъ элементовъ. Чтобы не приводить цифръ, съ которыми мы въ свое время познакомимся подробно, ограничимся указаніемъ, что въ маленькихъ городахъ, напр., нѣтъ сбора съ извознаго промысла, потому что нѣтъ самаго промысла, какъ равно нѣтъ и не можетъ быть въ нихъ мѣста для такихъ предпріятій, какъ конно-желѣзная дорога и т. п. Можно, съ другой стороны, указать такія отрасли городского хозяйства, которыя имѣютъ существенное значеніе въ мелкихъ городахъ и совершенно

исчезаютъ въ крупныхъ (выпасъ обывательскаго скота и т. п.). А прямой выводъ изъ всего этого, что установленіе комплекта, гласныхъ, въ зависимости отъ численности городского населенія, представляется наиболѣе отвѣчающимъ требованіямъ второго изъ двухъ указанныхъ принциповъ, именно, требованіямъ соотвѣтствія количества гласныхъ наличнымъ задачамъ городского управленія и условіямъ ихъ разрѣшенія.

Слѣдовательно, вводя въ свою группировку городскихъ думъ такой признакъ, какъ количество населенія, городовое положеніе 1892 г. дѣлаетъ, повидимому, шагъ впередъ, сравнительно съ положеніемъ 1870 года. Къ сожалѣнію, только, повидимому. Ясно и категорически признакъ количества населенія устанавливается относительно губернскихъ городовъ, которые дѣлятся на двѣ группы: съ населеніемъ до и свыше ста тысячъ человѣкъ; среди уѣздныхъ же городовъ различаются только «болѣе значительные». Но гораздо важнѣе слѣдующее. Количество населенія фигурируетъ въ ст. 56 только въ качествѣ внѣшняго чисто формальнаго условія для примѣненія того или другого предѣльнаго maximum'a, а не въ качествѣ реальнаго основанія для самаго вычисленія нормъ, такъ что между этими послѣдними и количествомъ населенія никакого опредѣленнаго ни прямого, ни косвеннаго отношенія не устанавливается. Объясняется это очень просто: городовое положеніе 1892 г. совсѣмъ не имѣло въ виду его устанавливать и считается съ количествомъ населенія совсѣмъ не ради этой цѣли, а скорѣе ради цѣли противуположной. Дѣло въ томъ, что группировка городовъ, сдѣланная въ ст. 56 не имѣетъ ни самостоятельнаго, ни спеціальнаго значенія: она является только точнымъ повтореніемъ той группировки, которая сдѣлана въ ст. 24, такъ что каждой нормѣ избирательнаго ценза, установленной въ этой статьѣ, соотвѣтствуетъ особый предѣльный maximum думскаго комплекта, какъ это наглядно показано въ слѣдующей табличкѣ:

Въ городахъ:	Имущественный цензъ по городской оцѣнкѣ (ст. 24).	Наибольшее количество гласныхъ (ст. 56).
1) Столичныхъ	не менѣе 3000 р.	160
2) Губернскихъ съ населеніемъ свыше 100 тыс. чел. и въ Одессѣ	» » 1500 »	80
3) Прочихъ губернскихъ, област., градоначальств. и значительныхъ уѣздныхъ	» » 1000 »	60
4) Остальныхъ	» » 300 »	40

Памятуя объ обратномъ отношеніи, обычно существующемъ между высотой избирательнаго ценза и количествомъ лицъ, получающихъ избирательное право, обратимъ вниманіе на то, что, по мѣрѣ увеличенія административной важности и размѣра городскихъ поселеній, быстро возрастаетъ норма избирательнаго ценза. Примемъ далѣе къ свѣдѣнію, что minimum, съ котораго этотъ ростъ начинается (300 р.), во много разъ превосходитъ прежде существовавшій размѣръ избирательнаго ценза, образуя цѣлую пропасть между прежнимъ и настоящимъ. Теперь становится яснымъ и понятнымъ роковой смыслъ принятой въ ст. 24, а за нею и ст. 56, группировки: она служитъ возможно большему расширенію этой пропасти, отдѣляющей настоящее отъ прежняго, конечно, не только въ отношеніи размѣровъ ценза, но и въ отношеніи обусловливаемаго имъ количества избирателей, а затѣмъ и гласныхъ, что собственно составляетъ тутъ самое главное и существенное. Da liegt der Hund begraben! Тутъ таинственный источникъ того, на первый взглядъ, крупнаго поступательнаго шага, какой, будто бы, сдѣлало городовое положеніе, сравнительно съ прежнимъ, введя въ свои нормы такой важный, желательный и необходимый моментъ, какъ количество городского населенія: моментъ этотъ оказывается введеннымъ единственно по стольку, по скольку онъ могъ съ удобствомъ послужить достиженію сугубо ограничительной цѣли. Здѣсь имѣлъ мѣсто одинъ изъ тѣхъ казусовъ, которые такъ часто приключаются у насъ съ хорошими принципами. Въ лучшемъ случаѣ они получаютъ такое своеобразное практическое примѣненіе, что въ его результатахъ можно только съ большимъ трудомъ обнаружить ихъ отдаленные слѣды. Но бываетъ и такъ, какъ въ нашемъ случаѣ, что въ результатѣ ихъ практическаго примѣненія, они, какъ бы, превращаются.... «въ свою противуположность». Тутъ все зависитъ отъ условій, способовъ и пріемовъ, а эти послѣдніе, въ свою очередь, опредѣляются цѣлью, достигнуть которой ихъ примѣненіемъ имѣется въ виду. Цѣлью же ст. 24 город. полож. 1892 г., какъ и повторяющей ее въ отношеніи группировки ст. 56, является не установленіе наибольшаго количественнаго соотвѣтствія между избирателями, избираемыми и контингентомъ городского населенія, а возможно большее, сравнительно съ прежнимъ, сокращеніе участія общественнаго элемента въ завѣдываніи городскими дѣлами. Отсюда повышенный избирательный цензъ,

опредѣляемый для каждой данной мѣстности по скалѣ все возрастающихъ нормъ; отсюда же—значительно уменьшенныя нормы комплекта городскихъ думъ, опредѣленіе котораго начинается съ уменьшеннаго на цѣлую треть minimum'а (20 вмѣсто 30) и ограничено цѣлой скалой значительно пониженныхъ maximum'овъ. Впрочемъ, предѣльная цифра, установленная для количества гласныхъ въ городахъ съ населеніемъ болѣе 100 т. и для Одессы, нѣсколько болѣе (80) прежней (72). Но преимущество, которое такимъ образомъ оказано 8—9 нашимъ крупнѣйшимъ, послѣ столицъ, городамъ, представляется въ дѣйствительности не такимъ уже важнымъ и соблазнительнымъ. Maximum можетъ быть достигнутъ только тогда, когда будетъ заполненъ промежутокъ, отдѣляющій его отъ minimuma (20 гласныхъ на первые 100 избирателей), путемъ установленыхъ надбавокъ (3 гласныхъ на каждые дальнѣйшіе 50 избирателей), для чего въ общей сложности требуется самое меньше 1100 избирателей,—число, при настоящихъ условіяхъ трудно досижимое. Мы видѣли уже выше, что даже въ такомъ крупномъ торговопромышленномъ центрѣ съ болѣе, чѣмъ стотысячнымъ населеніемъ, съ огромной цѣнностью недвижимыхъ имуществъ какъ Ростовъ-на-Дону, оказывается менѣе 870 избирателей, хотя здѣсь, какъ въ городѣ не губернскомъ, а только «болѣе значительномъ» уѣздномъ (окружномъ) цензъ (1000 р.) въ полтора раза меньше того (1500 р.), какой установленъ для одинаковыхъ съ нимъ по размѣрамъ губернскихъ городовъ.

Въ настоящую минуту въ нашемъ распоряженіи нѣтъ данныхъ, которыя позволяли бы судить, насколько въ самомъ дѣлѣ, сравнительно съ прежнимъ, благодаря ст. 24 и 56 дѣйствующаго городового положенія, сократилось вообще на Руси количество гласныхъ; но объ этомъ можно вполнѣ судить по нѣсколькимъ наглядньмъ примѣрамъ.

	Составъ городской думы до введенія городового положенія	по введеніи 1892 г.
С.-Петербургъ	252 гласн.	160 гласн.
Москва	180 »	160 »
Ростовъ-на-Дон. (окр.) . .	72 »	50 »
Екатериносл. (губ.). . . .	72 »	43 »
Нахичев.-на-Дон. (замт.). .	72 »	40 [1]) »
Херсонъ (губ.).	72 »	32 »
Керчь-Еникале (градонач.).	72 »	26 »
Красноярскъ (губ.). . . .	42 »	29 »

[1]) Въ дѣйствительности, благодаря недовыбору, тутъ теперь всего 23 гласн.

Но должны быть, конечно, примѣры еще болѣе значительнаго сокращенія числа гласныхъ тамъ, гдѣ получила примѣненіе ст. 54 гор. полож., допускающая недовыборъ одной трети гласныхъ противъ положеннаго ихъ количества. Думы, благодаря этому, часто имѣютъ такой ограниченный комплектъ гласныхъ, что стоитъ двумъ-тремъ изъ нихъ умереть или почему-либо сложить свои полномочія, чтобы не осталось даже того количества гласныхъ, какое необходимо для того, чтобы дума могла собираться въ законномъ составѣ и, слѣдовательно, законно функціонировать. Такъ было, напр., въ Каменцѣ-Подольскѣ, гдѣ пришлось даже прибѣгнуть къ такой не предусмотрѣнной городовымъ положеніемъ экстраординарной мѣрѣ, какъ пополненіе думы среди четырехлѣтія посредствомъ дополнительныхъ выборовъ, произведенныхъ по особому Высочайшему повелѣнію.

Въ полтора, два и даже три раза уменьшивъ количество гласныхъ, дѣйствующее городовое положеніе въ то же время требуетъ отъ нихъ подъ страхомъ кары за неявку гораздо большаго, чѣмъ прежде усердія въ отношеніи посѣщенія думскихъ засѣданій. Прежде для законности думскихъ опредѣленій достаточно было присутствія въ собраніи думы одной трети общаго количества гласныхъ, а по нѣкоторымъ болѣе важнымъ вопросамъ—одной половины. Теперь, согласно ст. 70, для законнаго состава думы требуется присутствіе: въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ сорока—не менѣе половины общаго числа, а въ прочихъ поселеніяхъ не менѣе одной трети. Для дѣйствительности же опредѣленій по нѣкоторымъ болѣе важнымъ вопросамъ, перечисленнымъ въ ст. 71, требуется присутствіе, въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ сорока—не менѣе двухъ третей этого числа, въ прочихъ—не менѣе половины. Если прежде въ тѣхъ случаяхъ, когда на очереди стояли обыкновенныя рядовые вопросы, гласный могъ ограничиться посѣщеніемъ одного засѣданія изъ трехъ, то теперь ему, въ подавляющемъ большинствѣ городовъ, чтобы не тормозить дѣла, приходиться посѣщать не менѣе половины всѣхъ засѣданій. Если даже изъ числа наиболѣе важныхъ засѣданій гласный могъ раньше пропустить цѣлую половину, то теперь, не рискуя задержать нормальный ходъ городскихъ дѣлъ, онъ можетъ пропустить не болѣе одной трети ихъ. Мало того. Мы

только-что видѣли, что составъ думы, необходимый для законности ея засѣданій, опредѣляется извѣстнымъ отношеніемъ числа явившихся гласныхъ къ ихъ «общему числу». Установившаяся муниципальная практика понимаетъ это «общее число» не въ смыслѣ фактическаго комплекта, а въ смыслѣ того нормальнаго, какой долженъ быть при соблюденіи нормъ ст. 56, но какого обыкновенно не бываетъ. По разнымъ причинамъ, особенно же при допускаемомъ закономъ недовыборѣ одной трети, наличное число гласныхъ почти всегда значительно меньше нормальнаго, а потому современные гласные фактически поставлены въ необходимость еще болѣе усердно посѣщать засѣданія, чѣмъ даже то предполагалось законодателемъ при установленіи нормъ 70 и 71 ст. Само собою, что это въ равной мѣрѣ относится также къ тѣмъ городамъ, для которыхъ оставлены прежнія нормы законности собраній—$^1/_3$ и $^1/_2$. И тутъ гласнымъ нѣтъ необходимости фактически повышать предполагаемый закономъ прежній коэффиціентъ посѣщаемости засѣданій только при томъ условіи, если нормальный комплектъ гласныхъ имѣется полностью на лицо; этого же въ силу естественной убыли и недовыбора не бываетъ, почему здѣсь точно такъ-же наличнымъ гласнымъ приходится усиленно посѣщать засѣданія и за себя и за недостающее ихъ число. Но посѣщать бо̀льшую часть засѣданій, само собою, не значитъ посѣщать бо̀льшее количество ихъ. Городовое положеніе 1870 г. не ограничивало числа думскихъ засѣданій; теперь же количество очередныхъ собраній поставлено въ опредѣленные предѣлы: не менѣе четырехъ и не болѣе двадцати четырехъ въ годъ. Можно бы поэтому думать, что требуемая дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ большая интенсивность посѣщенія думскихъ засѣданій не падаетъ на гласныхъ абсолютно большей тяжестью, не заставляетъ ихъ отдавать этимъ засѣданіямъ абсолютно больше времени, труда и усилій, чѣмъ раньше. Такъ можно было бы думать, однако, только при томъ условіи, если изъ-за формальной стороны дѣла не видѣть его существа. Во-первыхъ, и прежде рѣдко гдѣ бывало болѣе 24 засѣданій въ годъ, и теперь воспрещеніе созывать болѣе 24 очередныхъ собраній не исключаетъ возможности созывать, сколько угодно, чрезвычайныхъ, число которыхъ городовымъ положеніемъ не ограничено. По установившейся во многихъ городахъ практикѣ, чрезвычайныя собранія созываются совсѣмъ не по чрезвычай-

нымъ вопросамъ, а по мѣрѣ надобности для разсмотрѣнія обычныхъ городскихъ дѣлъ въ промежутки между очередными собраніями. Во вторыхъ, дѣло вѣдь не въ количествѣ засѣданій, а въ количествѣ поглощаемаго ими времени, такъ что собственно тутъ все сводится къ чисто формальному различію. Прежде, если собраніе, созванное на данный день, не успѣвало разсмотрѣть всѣхъ вопросовъ, то требовался созывъ новаго собранія. Теперь же созванное на данный день собраніе можетъ длиться безграничный рядъ послѣдующихъ дней (ст. 65), пока не будутъ разсмотрѣны всѣ поставленные на очередь вопросы. Слѣдовательно, если формально количество собраній теперь меньше, чѣмъ прежде, то продолжительность ихъ въ общемъ не меньше и даже, навѣрное, гораздо больше [1]). Да иначе оно и быть не можетъ. Городское хозяйство разростается и усложняется, соотвѣтственно увеличивается количество городскихъ вопросовъ, которые въ то же время дѣлаются все болѣе сложными. Разрѣшеніе же большого числа болѣе сложныхъ вопросовъ, явно, должно потребовать большого количества времени.

Городовое положеніе требуетъ отъ гласныхъ только посѣщенія думскихъ собраній, но, по самому существу дѣла, гласные этимъ не могутъ ограничиться: существенно необходимы подготовительныя комиссіи, нельзя совсѣмъ обойтись безъ комиссій исполнительныхъ; и тѣмъ и другимъ работы много прибавилось и продолжаетъ прибавляться, а гласныхъ сдѣлалось меньше. Какую чрезвычайную энергію, благодаря этому, приходится развивать тѣмъ гласнымъ, которые желаютъ стоять на высотѣ положенія, трудно себѣ даже представить. Вотъ, напр., Керчь-Еникальское городское управленіе. Мы останавливаемся на немъ, во-1), потому, что тутъ, какъ мы видѣли, особенно сильно сократилось число гласныхъ; во-2), потому, что это, безспорно, одно изъ лучшихъ городскихъ управленій — наиболѣе интеллигентное [2]) и наименѣе инертное, наконецъ, въ-3), потому, что въ отчетѣ мѣстной управы (за 1894 г.) мы находимъ такія детальныя свѣдѣнія о дѣятельности гласныхъ, какія рѣдко встрѣчаются въ городскихъ отчетахъ. Къ 1892 году, при 72 гласныхъ, бюджетъ гор. Керчи не дости-

[1]) Напр., изъ отчета Красноярской гор. думы за 1898 годъ видно, что тамъ было 17 собраній: 14 очередныхъ и 3 чрезвычайныхъ, которыя въ общемъ длились 27 дней, такъ что по прежнему счету тутъ, собственно, и было 27 засѣданій.

[2]) Гласныхъ съ высшимъ образованіемъ почти 42%.

галъ 230 т. руб., въ 1894 году, при 26 гласныхъ [1]), онъ превысилъ уже 300 тыс. руб. Если предположить, что тяжесть лежащихъ на каждомъ гласномъ муниципальныхъ заботъ, примѣрно, опредѣляется на его долю приходящейся частью бюджета, то окажется слѣдующее. Ко времени введенія городового положенія 1892 года на каждаго гласнаго приходилось 3200 р., а два года спустя—болѣе 11.00 рублей. Такимъ образомъ, уже черезъ два года по введеніи дѣйствующаго город. полож. результатомъ двухъ одновременныхъ и противоположныхъ другъ другу процессовъ—роста городского хозяйства и уменьшенія количества гласныхъ—явилось то, что на каждаго гласнаго пала болѣе, чѣмъ тройная тяжесть муниципальныхъ заботъ. Посмотримъ теперь, какую дѣятельность пришлось развить гласнымъ, чтобы справиться съ этой тяжестью.

Въ отчетномъ году было 19 собраній, въ томъ числѣ 5 чрезвычайныхъ [2]). Изъ очередныхъ собраній одно длилось 4 вечера, другое—два. Всѣхъ вопросовъ въ теченіе года разсмотрѣно было 208, т.-е., въ среднемъ около 11 въ каждое собраніе. Объ интенсивности посѣщенія гласными думскихъ засѣданій можно судить по тому, что въ каждомъ засѣданіи присутствовало, по среднему разсчету, 20 гласныхъ, т.-е. болѣе 83% ихъ общаго числа, при чемъ 11 гласныхъ, слѣдовательно, почти половина общаго числа посѣтили полностью 19 собраній, и только одинъ гласный посѣтилъ менѣе половины ихъ (8). Кромѣ того, въ отчетномъ году дѣйствовало 12 подготовительныхъ и 6 исполнительныхъ комиссій. Въ подготовительныхъ комиссіяхъ не принимало участія только двое гласныхъ; изъ остальныхъ 22 гласныхъ двое ограничились участіемъ каждый въ одной комиссіи, пять гласныхъ состояли въ 3 комиссіяхъ, двое—въ 4, одинъ—въ 5, четыре—въ 6, три—въ 7, одинъ—въ 8, три—въ 10 и одинъ даже въ 12!..

Въ исполнительныхъ комиссіяхъ также не участвовало двое гласныхъ; изъ остальныхъ 22 гласн. девять состояли каждый въ одной комиссіи, затѣмъ пять—въ 2, двое—въ 3, четверо—въ 4 и двое—въ 6!.. Если же соединить оба рода

[1]) Въ дѣйствительности было 24 гласн.

[2]) Кстати, отмѣтимъ, что смыслъ дѣйствительно экстренныхъ имѣли 3 засѣд., остальныя два были созваны для разсмотрѣнія 18 текущихъ вопросовъ въ вакаціонное время, когда по росписанію не было предположено очередныхъ собраній, слѣдовательно, просто взамѣнъ таковыхъ.

комиссій, то получится такая картина комиссіонной дѣятельности керченскихъ гласныхъ. Состояли членами:

1	гласн.	— 18	комиссій	1	гласн.	— 6	комиссій.
2	»	13	»	4	»	5	»
2	»	12	»	1	»	4	»
2	»	11	»	1	»	3	»
2	»	10	»	2	»	2	»
2	»	8	»	1	»	1	»
2	»	7	»	—	»	—	»

Вотъ что, слѣдовательно, происходитъ при современной малочисленности гласныхъ, когда у нихъ есть доброе желаніе работать, принимая активное, прямое, непосредственное участіе въ веденіи городского хозяйства. Имъ приходится взваливать на себя столько обязанностей, сколько едва ли можетъ быть по силамъ людямъ, имѣющимъ не мало своихъ собственныхъ дѣлъ и не получающимъ никакого вознагражденія за свой муниципальный трудъ. Если предположить въ нихъ даже высшую степень добросовѣстности, безграничную готовность приносить свои личные интересы на алтарь общественнаго служенія, то и въ такомъ случаѣ вѣдь физическіе законы не перестаютъ дѣйствовать: добросовѣстнѣйшій гласный, которому одновременно приходится поспѣть въ пять мѣстъ,—въ четырехъ изъ нихъ неизбѣжно окажется абсентеистомъ. И вотъ, что особенно печально. Пока дума плоха, инертна, ничего не дѣлаетъ и дѣлать не хочетъ, для дѣла совершенно безразлично, много или мало въ ней гласныхъ. Но стоитъ думѣ проснуться, зашевелиться, пожелать работать,—чтобы сразу сдѣлались ощутительными тиски установленнаго въ 1892 г. думскаго комплекта. И чѣмъ энергичнѣе и сильнѣе такая дума стремится развить свою дѣятельность, дать ей широкую и раціональную постановку, тѣмъ болѣе могучимъ тормазомъ для нея является недостаточность личнаго состава...

Городскіе бюджеты и дефициты.

Проекты городскихъ росписей на 1900 г.—Городскія росписи и смѣтные дефициты до 1892 года.—Сокращеніе городскихъ доходовъ и ростъ расходовъ послѣ 1892 г.—Расходы юридически и фактически обязательные.—Внѣшнее благополучіе и замаскированные дефициты современныхъ городскихъ росписей.—«Сверхсмѣтные доходы» и недоимки.

Для того, чтобы городское управленіе могло въ полной мѣрѣ выполнить свои обязанности и разрѣшить свои задачи, оно, помимо всего прочаго, прежде всего должно располагать необходимыми рессурсами. Ни отъ какого учрежденія нельзя требовать того, для совершенія чего ему не дано матеріальной возможности. Если не подлежитъ сомнѣнію многочисленность дефектовъ, которыми страдаетъ современное наше городское хозяйство, то нельзя также отрицать одной изъ главнѣйшихъ причинъ — бѣдности городскихъ кассъ; эта бѣдность, несомнѣнно, дѣлаетъ невозможной такую раціональную и широкую постановку городского хозяйства, какая необходима для удовлетворенія въ полной мѣрѣ нуждъ и потребностей городского населенія. Въ этомъ отношеніи послѣдній годъ XIX столѣтія начался для нашего городского хозяйства при особенно печальныхъ предзнаменованіяхъ. Въ ту минуту, когда мы пишемъ эти строки, въ газетахъ появились уже извѣстія о составленныхъ городскими управами и поступившихъ на разсмотрѣніе смѣтныхъ комиссій проектахъ городскихъ росписей на 1900 г. Въ этихъ извѣстіяхъ весьма мало утѣшительнаго. Мы узнаемъ изъ нихъ, напр., что, по составленному управою проекту, роспись г. Москвы на 1900 годъ сбалансирована въ суммѣ 12.303,878 р. 31 коп. съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами въ суммѣ 72,405 р. 35 коп. Когда же финансовая комиссія внесла въ смѣту расходы, уже предрѣшенные постановленіями думы, то вмѣсто этого остатка получился дефицитъ въ 19,525 р. 36 коп., для уничтоженія котораго пришлось прибѣгнуть къ цѣлому ряду по преимуществу сократительныхъ комбинацій. По казанскому проекту росписи на

1900 годъ доходы исчислены въ 744,891 р. 24 коп., расходы—въ 822,180 р. 67 коп. и, такимъ образомъ, предусмотрѣнъ дефицитъ въ 77,289 р. 43 коп. По проекту херсонской росписи ожидалося въ 1900 году доходовъ 347,521 р. 22 коп., а предположено расходовъ 386,077 р. 9 коп. «Такимъ образомъ,—замѣчаетъ мѣстный «Югъ»,—дефицитъ, согласно представленному проекту, составляетъ крупную сумму въ 38,556 р. 87 коп., хотя въ смѣту расходовъ не внесенъ еще рядъ пособій, о которыхъ настойчиво ходатайствуютъ различныя учрежденія, въ томъ числѣ исправительный пріютъ для малолѣтнихъ преступниковъ, женская гимназія и пр.» По первоначальному проекту нижегородской росписи на 1900 г. предполагался дефицитъ почти въ 150,000 р., путемъ всякихъ сокращеній доведенный до 25 тысячъ рублей. Кіевскій проектъ составленъ былъ съ дефицитомъ въ 59,347 рублей. Харьковскимъ проектомъ въ 1900 году предусматривалося поступленій 1.571,724 р., а расходовъ предположено 1.637,801 р. 92 коп. Слѣдовательно, ожидался дефицитъ въ суммѣ 66,071 р. 92 коп., хотя, какъ, по словамъ «Харьк. Губ. Вѣдом.», поясняется въ объяснительной запискѣ управы, въ роспись внесены далеко не всѣ предстоявшіе въ 1900 году расходы, и «потребуется еще заемъ изъ запаснаго капитала 200 тысячъ рублей: на окончаніе пушкинской школы 53 тыс., р., на уплату долговъ по электрическому освѣщенію — 60 тыс. руб., на расширеніе электрической станціи и на различныя улучшенія въ дѣлѣ электрическаго освѣщенія свыше 50 р. и по театру 33 т. руб.» Словомъ, дѣйствительный дефицитъ въ харьковскомъ бюджетѣ достигаетъ почти 270 тыс. руб. Но пальма первенства, безспорно, принадлежитъ саратовской городской приходорасходной смѣтѣ на 1900 г., которая, по свидѣтельству «Саратовскаго Листка», сведена съ дефицитомъ въ 422 тысячи рублей!..

Само собою разумѣется, что когда проекты прошли черезъ горнило финансовыхъ комиссій и городскихъ думъ, то въ окончательной редакціи росписей, имѣвшей поступить на благоусмотрѣніе надлежащей власти, эти дефициты исчезли. Даже въ этихъ уже несомнѣнно и безспорно неблагополучныхъ въ финансовомъ отношеніи городахъ городскіе финансы получили, такимъ образомъ, тотъ внѣшній оффиціально благополучный и успокоительный для посторонняго зрителя обликъ, который такъ характеренъ для современныхъ городскихъ бюджетовъ.

Этотъ маскирующій истинное положеніе вещей и вводящій въ заблужденіе оффиціально благополучный обликъ — продуктъ самаго недавняго времени. До 1892 года городскіе финансы, свободные почти отъ всякой регламентаціи и несравненно болѣе тощіе, чѣмъ нынѣ, нимало не стѣснялись публично выступать въ своемъ натуральномъ, нисколько не прикрашенномъ и не замаскированномъ, дикомъ, встрепанномъ и истерзанномъ образѣ. Патріархальная простота, чистосердечіе, непринужденность и трогательная откровенность заходили такъ далеко, что городскія росписи открыто заключались огромными дефицитами, часто равнявшимися почти половинѣ итога расходныхъ смѣтъ. Это было, конечно, нѣчто совершенно непозволительное съ точки зрѣнія элементарныхъ финансовыхъ правилъ, но въ то же время въ этой своеобразной бюджетной системѣ скрывался подчасъ глубокій жизненный смыслъ, вложенный въ нее шипами и терніями муниципальной практики. Расходовать городскія деньги тогда, какъ и теперь, можно было только на предметы, предусмотрѣнные смѣтою, въ которую прежде всего должны были быть включены всѣ предустановленные закономъ обязательные расходы, а затѣмъ уже, по усмотрѣнію городской думы, могли быть включаемы и не обязательные, хотя, въ дѣйствительности, наиболѣе важные и необходимые для городского населенія расходы. Но предполагаемыхъ въ смѣтномъ году поступленій, обыкновенно, еле могло хватить на покрытіе хотя бы однихъ только обязательныхъ расходовъ [1]). Какъ же было поступить съ необязательными, на покрытіе которыхъ никакихъ поступленій не предвидѣлось, но произвести которые въ то же время было безусловно необходимо, такъ какъ, во что бы то ни стало, нужны были хоть какая нибудь мостовая, хоть какое нибудь освѣщеніе, хоть какая нибудь школа... Оставалось одно—внести въ смѣту, не смущаясь образующимся, благодаря этому, дефицитомъ, по крайней мѣрѣ, наиболѣе неотложные изъ необязательныхъ расходовъ. Практическое значеніе такого пріема обусловливалось, во 1-хъ, надеждою, во 2-хъ, разсчетомъ. Надежда предусматривала возможность непредвидѣнныхъ и экстраординарныхъ поступленій. Разсчетъ исходилъ изъ того, что не было предустановленной

[1]) Такъ, напр., по росписи г. Екатеринослава на 1892 годъ однихъ только обязательныхъ расходовъ предстояло произвести 294 870 руб., а доходовъ, по самому щедрому исчисленію, предвидѣлось всего 277,667 руб.

закономъ послѣдовательности, въ которой подлежали исполненію внесенныя въ роспись статьи расхода, и что фактически въ каждую данную минуту, во время исполненія смѣты, отъ городского управленія зависѣло обратить поступившія въ его кассу средства на погашеніе той или другой изъ смѣтныхъ ассигновокъ. Если не обыкновенно, то весьма часто и надежда не обманывала, и разсчетъ оказывался вѣрнымъ. Въ результатѣ получалось, что, вопреки недостатку городскихъ средствъ и *благодаря* смѣтнымъ дефицитамъ, муниципальное дѣло, хотя черепашьимъ шагомъ, все таки подвигалось впередъ по пути удовлетворенія «необязательныхъ» нуждъ городского населенія: то появлялся новый клочокъ мостовой, то прибавлялось нѣсколько фонарей, то учреждалась новая школа, то заводилась больница и т. п. Правда, на ряду съ этимъ, въ виду обращенія части поступленій на необязательные расходы, изъ года въ годъ оставалась неудовлетворенной часть обязательныхъ. Благодаря этому, за городами мало по малу накоплялись крупныя недоимки казнѣ по содержанію полиціи, по выдачѣ пособій на содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній и другихъ правительственныхъ учрежденій и т. п., но это мало смущало тогда городское управленіе: чѣмъ крупнѣе была городская недоимка казнѣ, чѣмъ больше она приближалась къ предѣламъ безнадежности, тѣмъ больше было шансовъ на то, что ходатайство о сложеніи ея, обоснованное тѣми же не подлежащими сомнѣнію дефицитами, будетъ уважено казною.. Слѣдовательно, смѣтные дефициты прежняго времени, если не всегда, то очень часто являлись своеобразнымъ финансовымъ коррективомъ, имѣвшимъ цѣлью ослабить непосильную, при скудности городскихъ средствъ, тяжесть обязательныхъ расходовъ и освободить отъ нихъ хотя нѣкоторую долю бюджетныхъ рессурсовъ въ видахъ удовлетворенія, по крайней мѣрѣ, наиболѣе—съ точки зрѣнія городского управленія—насущныхъ и неотложныхъ нуждъ и потребностей. И въ качествѣ такого корректива смѣтные дефициты того времени оказывались въ дѣйствительности довольно цѣлесообразнымъ произведеніемъ финансоваго генія прежнихъ муниципаловъ. Намъ, однако, не суждено было видѣть, къ чему въ конечномъ итогѣ привела бы дальнѣйшая эволюція этой бюджетной системы, такъ какъ въ 1892 году ей формально былъ положенъ конецъ.

Съ изданіемъ нынѣ дѣйствующаго городового положенія, городскіе финансы затянуты въ наглухо застегнутый мундиръ «правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ и отчетовъ по исполненію сихъ смѣтъ». И свершилось одно изъ обычныхъ чудесъ регламентаціи: приказано не быть дефицитамъ—и дефицитовъ не стало!.. Изъ слишкомъ полутораста городскихъ росписей за послѣдніе три года, проштудированныхъ нами, ни въ одной мы не встрѣтили формальнаго отступленія отъ требованія ст. 2 названныхъ «правилъ», предписывающей, что «совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расходамъ должна соотвѣтствовать исчисленнымъ по доходной смѣтѣ средствамъ». Въ настоящее время итоги расходныхъ смѣтъ копѣйка въ копѣйку совпадаютъ съ итогами доходныхъ, а многія росписи даже сведены съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами. Получается картина удивительнаго финансоваго благополучія: у современныхъ городскихъ управленій не только нѣтъ недостатка въ средствахъ, но даже обнаруживается излишекъ ихъ, не находящій помѣщенія въ расходныхъ смѣтахъ, очевидно, за полнымъ удовлетвореніемъ всѣхъ городскихъ нуждъ и потребностей.

Но чудеса регламентаціи, стоящей въ противорѣчіи съ наличными реальными условіями, всегда были, есть и будутъ чудесами мнимыми. Не удивительно, если, при ближайшемъ анализѣ, оказываются мнимыми и муниципальное финансовое благополучіе и отсутствіе смѣтныхъ дефицитовъ. Какъ это часто бываетъ, подъ блестящимъ мундиромъ скрывается далеко не блестящее бѣлье, и мундиръ нерѣдко, за отсутствіемъ рубахи, оказывается надѣтымъ прямо на голое тѣло. Въ самомъ дѣлѣ, смѣтные дефициты не могли исчезнуть уже потому, что причины, ихъ обусловливающія, не исчезли, а даже значительно усилились. Эти причины—*несоотвѣтствіе средствъ потребностямъ при юридической невозможности дать первымъ то назначеніе, какое съ точки зрѣнія непосредственныхъ задачъ городского управленія было бы наиболѣе цѣлесообразнымъ и желательнымъ*. Тутъ мы имѣемъ именно одинъ изъ тѣхъ случаевъ, когда на городскомъ хозяйствѣ, на ряду и въ связи съ факторами экономическими, особенно сильно сказывается вліяніе правовыхъ условій, въ которыя поставлено городское управленіе.

Отмѣтимъ прежде всего то сокращеніе источниковъ городскихъ доходовъ, которое произведено было городовымъ положеніемъ 1892 года и нѣкоторыми новѣйшими узаконеніями. Примѣчаніемъ 2 къ ст. 135 городоваго положенія предписано прекращеніе въ теченіе 10 лѣтъ, путемъ ежегоднаго уменьшенія на $^1/_{10}$ часть, разрѣшенныхъ многимъ городамъ до 16 іюня 1870 года сборовъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, за стоянку и приходъ судовъ, якорныхъ, футовыхъ, каботажныхъ пошлинъ и т. п. Слѣдующія цифры даютъ возможность судить, какого крупнаго источника доходовъ лишились, благодаря этому, города. Какъ это видно изъ имѣющихся у насъ росписей на 1892 годъ, эти сборы за предшествовавшее трехлѣтніе давали въ среднемъ въ годъ: Баку—до 180,000 р., Керчи—до 35,000 р., Севастополю—до 60,000 р., Таганрогу—до 30,000 р. и т. д. Другую брешь въ городскихъ финансахъ, менѣе обширную по размѣрамъ, но зато коснувшуюся одинаково всѣхъ городовъ, пробила ст. 131 город. полож. 1892 года: эта статья отняла у городскихъ кассъ сборы съ тѣхъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ, которые выбирались для уѣздовъ. Казенная винная монополія лишила города патентнаго сбора и значительно уменьшила сборъ съ трактирнаго промысла, при чемъ потери, понесенныя въ этомъ случаѣ городами, только въ весьма недостаточной степени возмѣщаются казною. На сколько велики эти потери, можно судить по тому, что въ смѣту гор. Риги на 1900 г., въ виду введенія винной монополіи, внесено патентнаго сбора только 400 р., вмѣсто 57,000 р., а трактирнаго сбора—78,825 р., вмѣсто 151,175 р. Наконецъ, отмѣтимъ еще самое послѣднее распоряженіе объ отмѣнѣ возового сбора съ привозимыхъ крестьянами сельскохозяйственныхъ продуктовъ, благодаря чему, напр., Одесса лишается ежегоднаго дохода почти въ 20,000 руб., Екатеринославъ—до 15,000 руб. и т. д.

Конечно, на ряду съ этимъ, уже въ силу естественнаго роста и развитія городовъ, частью появились новые источники доходовъ, частью усилилось поступленіе изъ старыхъ, но это увеличеніе доходовъ не такъ велико, чтобы поспѣть за чрезвычайно быстрымъ ростомъ городскихъ нуждъ и потребностей. Если доходы, допустимъ, усилились въ ареометичеекой прогрессіи, то нужды и потребности возросли въ прогрессіи геометрической. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при нынѣшнемъ подчиненномъ и

зависимомъ положеніи городского управленія, обязательные расходы сдѣлались, если можно такъ выразиться, еще обязательнѣе. Кромѣ того, благодаря тому же положенію, къ *юридически* обязательнымъ присоединились *фактически* обязательные, т.-е. такіе, въ ассигновкѣ которыхъ у даннаго личнаго состава городского управленія не хватаетъ гражданскаго мужества отказать. Если бы еще нужны были примѣры такого рода, хотя бы и законныхъ, но вынужденныхъ, слѣдовательно, не юридически, а фактически обязательнымъ расходовъ, то мы указали бы, напр., на ассигновку нахичеванской на Дону городской думою крупной суммы на содержаніе *ростовскаго на Дону* адреснаго стала!.. Наконецъ, очень часто въ обращенныхъ администраціей къ исполненію городскихъ смѣтахъ оказываются такія ассигновки, о которыхъ городскія думы и не помышляли, такъ какъ присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ довольно широко пользуются предоставленнымъ имъ ст. 14 упомянутыхъ правилъ правомъ по собственному усмотрѣнію «измѣнить смѣтныя исчисленія и раскладки, хотя бы съ увеличеніемъ предположенныхъ по смѣтѣ доходовъ и расходовъ». То обстоятельство, что, повышая предположенный думою, или внося по собственному усмотрѣнію новый расходъ, присутствіе обязано вмѣстѣ съ тѣмъ указать источникъ на его покрытіе, мало улучшаетъ дѣло. Намъ памятно, напр., постановленіе донского областнаго по городскимъ дѣламъ присутствія, которое внесло въ роспись г. Нахичевани-на-Дону безусловно необязательный и потому исключенный думою изъ смѣты расходъ, при чемъ указало городскому управленію, что этотъ расходъ, во избѣжаніе въ смѣтѣ дефицита, долженъ быть покрытъ изъ «постороннихъ источниковъ». Нахичеванскіе муниципалы долго и тщетно недоумѣвали, какіе такіе у городской кассы могутъ быть «посторонніе источники»!.. Порѣшили, что это просто ядовитый намекъ на «безгрѣшные доходы» муниципаловъ и косвенное предложеніе подѣлиться этими доходами съ городской кассой. Впрочемъ, какіе, въ самомъ дѣлѣ, новые не предусмотрѣнные смѣтою источники можетъ указать присутствіе, которое въ громадномъ большинствѣ случаевъ съ даннымъ городскимъ хозяйствомъ знакомо только на бумагѣ? Гораздо легче и проще, не изобрѣтая новыхъ источниковъ дохода, произвести урѣзки въ расходной смѣтѣ, за счетъ необязательныхъ расходовъ, и такимъ образомъ освободить

средства для желательнаго присутствію повышеннаго или новаго расхода.

Современное городское управленіе, такимъ образомъ, во много разъ сильнѣе прежняго стѣсненное въ свободѣ распоряженія городскими средствами, понятно, должно во много же разъ сильнѣе чувствовать потребность въ такой свободѣ, должно усиленнѣе прежняго стремиться завоевать ее во всей той крайне, впрочемъ, ограниченной мѣрѣ, въ какой это при данныхъ условіяхъ представляется возможнымъ. А единственнымъ, за отсутствіемъ другого болѣе совершеннаго, средствомъ для для этого является все тотъ же испытанный смѣтный дефицитъ. Разница только въ томъ, что прежде онъ фигурировалъ открыто [1]), а теперь онъ прячется въ темныхъ углахъ городскихъ росписей въ замаскированномъ видѣ. Разница еще въ томъ, что прежде онъ заявлялъ о себѣ въ итогѣ расходной смѣты, а теперь его приходится разыскивать по статьямъ и параграфамъ смѣты доходовъ. Это—потому, что величина дефицита опредѣляется теперь не очевидной и явной разницей между итогами доходовъ и расходовъ, а главнымъ образомъ той суммой, на которую доходы, *исчисленные по смѣтѣ*, превышаютъ доходы, *на поступленіе которыхъ дѣйствительно можно разсчитывать* и которые дѣйствительно могутъ быть обращены на покрытіе смѣтныхъ расходовъ. Воспрещенный «Правилами», но при настоящихъ условіяхъ фактически неизбѣжный смѣтный дефицитъ маскируется поступленіями, не имѣющими значенія смѣтныхъ ресурсовъ, т.-е. мнимыми, фиктивными доходами, повышающими итогъ доходной смѣты и дающими, такимъ образомъ, возможность соотвѣтственно расширить расходную смѣту, внеся въ нее желательныя городскому управленію ассигновки.

Согласно ст. 6 названныхъ правилъ, «доходы окладные показываются въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ они опредѣлены подлежащими положеніями, постановленіями, пра-

[1]) Съ единственной попыткой полной откровенности въ отношеніи дефицита мы встрѣтились въ одномъ сообщеніи кавказскихъ газетъ—объ ахалкалакскомъ городскомъ управленіи. Послѣднее представило тифлисскому губернатору роспись на 1900 г. съ крупнымъ дефицитомъ, поясняя, что не можетъ указать никакихъ средствъ на его покрытіе, такъ какъ имѣющихся въ распоряженіи города источниковъ дохода *не хватаетъ даже на покрытіе однихъ только* обязательныхъ расходовъ. Само собою разумѣются, что роспись была возвращена ахалкалакскому городскому управленію съ требованіемъ составить ее безъ дефицита.

вилами»; доходы же неокладные «исчисляются по средней сложности суммъ..., поступившихъ за послѣдніе три года, съ принятіемъ въ разсчетъ и другихъ обстоятельствъ, могущихъ имѣть вліяніе на возвышеніе или уменьшеніе дѣлаемыхъ исчисленій». При этомъ, согласно 7 ст. тѣхъ же «Правилъ»—«каждое смѣтное назначеніе должно быть подкрѣплено необходимыми, точно указанными, съ ссылкою на документы, объяснительными данными и разсчетами». Нѣтъ необходимости доказывать, что даже строгое соблюденіе этихъ требованій не исключаетъ возможности исчислить доходы по многимъ статьямъ въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ они дѣйствительно могутъ поступить. Когда же такого повышеннаго исчисленія по отдѣльнымъ доходнымъ статьямъ оказывается все-таки недостаточно для поднятія итога доходной смѣты до итога расходной, то въ запасѣ имѣются еще два другихъ пріема, слѣды которыхъ можно обнаружить, если не въ любой, то въ громадномъ большинствѣ городскихъ смѣтъ. Возьмемъ хотя бы, напримѣръ, роспись города Витебска на 1899 годъ, какъ особенно характерную, такъ какъ въ ней сгруппированы воедино всѣ тѣ дефекты, которые въ другихъ росписяхъ встрѣчаются въ разрозненномъ видѣ. Доходы города Витебска на 1899 годъ исчислены въ 196,071 р. 34 к., а расходы въ 195,550 р. 80 коп. Слѣдовательно, роспись заключена не только безъ дефицита, но даже съ остаткомъ въ суммѣ 520 р. 54 к. Насколько крупнымъ нужно признать этотъ смѣтный излишекъ доходовъ надъ расходами, можно судить по тому, что онъ составляетъ почти 9% всего школьнаго бюджета (6,526 р. 85 к.) или почти 10 процентовъ всѣхъ затратъ города на санитарно-медицинское дѣло (5,673 р.). Финансовое положеніе витебскаго городского управленія, повидимому, такъ блестяще, что оно могло бы внести въ смѣту еще расходъ на содержаніе *хотя бы одной собственной начальной школы* [1]). Но витебское городское управленіе предпочло обойтись безъ начальной школы, по той простой причинѣ, что содержаніе ея при данныхъ финансовъ условіяхъ, нужно полагать, потребовало бы сокращенія какого-нибудь другого расхода, ибо не могло же оно серьезно разсчитывать, какъ на рессурсъ, на *фиктивный* излишекъ въ 520 р. 54 коп. Не трудно убѣдиться, что въ

[1]) Судя по росписи, ни одной такой на болѣе, чѣмъ 60-тысячное населеніе города Витебска *нѣтъ*.

дѣйствительности витебская роспись на 1899 годъ заключена *не съ остаткомъ, а съ дефицитомъ, по меньшей мѣрѣ, въ 11500 рублей*, т. е., съ дефицитомъ, равнымъ почти 75% общей суммы производимыхъ городомъ необязательныхъ расходовъ. Въ 25-й статьѣ смѣты доходовъ мы находимъ доходъ въ 2000 руб. «отъ *сверхсмѣтныхъ* поступленій». При томъ условіи, что доходы по каждой отдѣльной статьѣ исчисляются по трехлѣтней сложности дѣйствительныхъ поступленій «съ принятіемъ въ разсчетъ и другихъ обстоятельствъ, могущихъ имѣть вліяніе на возвышеніе или уменьшеніе дѣлаемыхъ исчисленій», — въ смѣтѣ доходовъ, повидимому, не должно быть мѣста еще какой то особой статьѣ, предусматривающей вообще *сверхсмѣтныя* поступленія [1]). Допустить такую своеобразную статью «дохода» въ смѣтѣ приходовъ, въ крайнемъ случаѣ, можно только при одномъ условіи,—чтобы она компенсировалась въ смѣтѣ расходовъ соотвѣтствующей статей «на покрытіе недобора» [2]). Но ни въ одной изъ тѣхъ росписей, въ которыхъ въ качествѣ особой доходной статьи фигурируютъ сверхсмѣтныя поступленія, мы не нашли статьи, предусматривающей недоборъ; нѣтъ такой статьи и въ витебской росписи, ибо тогда совершенно потеряло бы смыслъ внесеніе въ доходную смѣту ожидаемыхъ сверхсмѣтныхъ поступленій. А смыслъ этотъ только одинъ: увеличить итогъ доходной смѣты и тѣмъ замаскировать дефицитъ. Въ нѣкоторыхъ росписяхъ, впрочемъ, это прямо и поясняется. Такъ въ лежащихъ передъ нами въ настоящую минуту росписяхъ г. Ѳеодосіи на 1896, 1897 и 1898 гг. во всѣхъ неизмѣнно фигурируетъ одна и та же заключительная статья дохода: «ожидается сверхсмѣтныхъ поступленій», противъ которой въ графѣ «разсчеты и объясненія» изъ года въ годъ стереотипно повторяется слѣдующее поясненіе: «На основаніи постановленія думы (такого то числа) покрытіе *образовавшагося недобора въ городскихъ доходахъ противъ исчисленныхъ по росписи расходовъ* (ergo, дефицита) всего въ суммѣ (такой то) отнесено на поступленіе

[1]) Во избѣжаніе возможныхъ недоразумѣній, считаемъ нужнымъ оговорить, что, по принятой въ городскихъ росписяхъ терминологіи, «сверхсмѣтными» называются доходы, поступающіе изъ источниковъ, предусмотрѣнныхъ смѣтою, но въ большемъ противъ исчисленнаго размѣрѣ. Возможные доходы изъ источниковъ, смѣтою не предусмотрѣнныхъ, обыкновенно называются въ росписяхъ «непредвидѣнными», «случайными», «экстраординарными» и т. п.

[2]) Т. е., разницы между дѣйствительнымъ (меньшимъ) поступленіемъ и предполагавшимся (большимъ) по смѣтѣ.

сверхмѣстныхъ доходовъ въ этой суммѣ, которая и вносится въ настоящую роспись". Послѣ такого обстоятельнаго поясненія, кажется, не остается повода для какихъ бы то ни было сомнѣній...

Но, какъ сказано уже выше, внесеніе въ роспись ожидаемыхъ будто бы сверхмѣстныхъ поступленій — только *одно* изъ средствъ, служащихъ для увеличенія итога доходной смѣты. Въ той же витебской росписи находитъ примѣненіе и другое, обыкновенно, наиболѣе часто практикуемое. Заключительная 27-я ст. витебской смѣты доходовъ гласитъ: «отъ поступленія недоимокъ 10.000 рублей». Едва ли нужно доказывать и пояснять, что внесеніе недоимокъ, въ качествѣ рессурса на покрытіе текущихъ нуждъ, имѣетъ въ городской росписи совсѣмъ не то значеніе, какое ему, безспорно, принадлежитъ въ земской [1]). Въ послѣдней недоимки, если вносятся въ смѣту доходовъ, то принимаются *въ зачетъ*, слѣдовательно, не повышаютъ итога доходной смѣты (который опредѣляется заранѣе исчисленной суммой земскихъ расходовъ), а только служатъ средствомъ къ соотвѣтственному уменьшенію суммы подлежащаго раскладкѣ между плательщиками земскаго сбора. Въ городскую же роспись недоимки вносятся не въ *зачетъ* (который тутъ и принципіально, по порядку составленія росписи и по характеру городскихъ сборовъ, невозможенъ), а въ *добавленіе* къ другимъ источникамъ дохода; слѣдовательно, тутъ недоимки служатъ повышенію итога доходной смѣты, дающему возможность соотвѣтственно повысить итогъ расходной смѣты. Между тѣмъ, недоимки уже потому не могутъ быть разсматриваемы, какъ смѣтный доходъ, какъ рессурсъ на покрытіе смѣтныхъ, слѣдовательно, *предстоящихъ* нуждъ, что, благодаря имъ, остались не покрытыми прежнія нужды, т.-е. *остались невыполненные расходы и образовались долги.* Можно бы, конечно, допустить внесеніе въ доходную смѣту недоимокъ, однако, при томъ единственномъ условіи, чтобы въ смѣту расходовъ внесены были ассигновки на покрытіе соотвѣтственныхъ невыполненныхъ расходовъ и долговъ. Но изъ многихъ десятковъ просмотрѣнныхъ нами городскихъ росписей мы за послѣдніе 3—4 года только въ трехъ (воронежской, виницкой и брацлавской) встрѣтились со строгимъ соблюденіемъ этого требованія;

[1]) Подробно объ этомъ см. нашу статью: «Эволюція владѣльческой недоимки», въ «Русск. Богатствѣ», сентябрь, 1898 г.

во всѣхъ же остальныхъ, гдѣ въ доходныхъ смѣтахъ фигурируютъ недоимки, мы тщетно стали бы искать соотвѣтствующей компенсаціи въ расходныхъ смѣтахъ, ибо въ такомъ случаѣ недоимки потеряли бы возможность выполнить свое прямое назначеніе—повысить итогъ доходной смѣты и тѣмъ замаскировать дефицитъ [1]). И если выше, въ отношеніи роли сверхсмѣтныхъ поступленій, всякія сомнѣнія устранила откровенность ѳеодосійской росписи, то въ отношеніи недоимокъ мы можемъ сослаться на столь же откровенное свидѣтельство нерчинской росписи на 1898 годъ. Въ этой росписи въ смѣтѣ расходовъ мы встрѣчаемъ такую заключительную статью «Изъ недоимокъ по городскимъ сборамъ съ разныхъ лицъ и учрежденій (слѣдуетъ ихъ детальное перечисленіе); изъ означенной недоимки въ 18.373 р. 67 к. предполагается поступленіемъ на погашеніе дефицита 4.936 р. 73 к.», т.-е. болѣе 10% всего бюджета (46.955 р. 73 к.). А насколько велики суммы вносимыхъ въ росписи недоимокъ, слѣдовательно, насколько значительны маскируемые ими дефициты, легко судить хотя бы по слѣдующимъ даже немногимъ первымъ попавшимся подъ руку примѣрамъ: въ бакинскую роспись на 1897 годъ внесено недоимокъ 88.000 р., т.-е. болѣе 13% бюджета, въ таганрогскую—12.500 р., т.-е. сумма, отсутствіе которой въ смѣтѣ доходовъ оставило бы безъ покрытія больше половины необязательныхъ расходовъ (23.544); въ екатеринодарской росписи въ случаѣ невнесенія недоимокъ въ суммѣ 34.499 осталось бы непокрытымъ болѣе 40% необязательныхъ ррасходовъ (80.505 р.), а слѣдовательно, могъ бы быть вычеркнутъ почти цѣликомъ весь расходъ (39.527 р.) на содержаніе городскихъ предпріятій, т.-е., городской скотобойни, городского ассенизаціоннаго обоза, городскаго водопровода и электрическаго освѣщенія; въ новороссійской росписи на 1898 годъ, въ случаѣ невнесенія недоимокъ (13.500 р.), могъ бы быть вычеркнутъ изъ смѣты весь расходъ (12.995 р.) на санитарно-медицинскую часть и не осталось бы у города ни врачей, ни фельдшеровъ, ни акушерки, ни даже жалкой и крошечной больницы; по росписи г. Пучежа (Костромск. губ.) на 1900 годъ недоимками покрыто почти 20% бюджета; въ екатерино-

[1]) Если въ росписяхъ и встрѣчаются ассигновки на покрытіе долговъ то имѣются въ виду долги по займамъ, а не по выполненію смѣтныхъ расходовъ, т.-е. подрядчикамъ по городскимъ работамъ, поставщикамъ и т. п.

славской росписи на 1899 г. мы находимъ недоимокъ почти ровно столько (24.125 р.), сколько нужно было для того, чтобы оставить въ смѣтѣ хотя бы, напр., группу необязательныхъ расходовъ «на содержаніе и устройство принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ» (24.771 р.) и слѣдовательно, не распустить необходимаго штата смотрителей, объѣзчиковъ, сторожей, не отказаться отъ ремонта и страхованія городскихъ зданій и т. п. Въ томъ же Екатеринославѣ роспись на 1900 годъ сведена съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами: первыхъ исчислено 683.757 р., вторыхъ 675.708 р. Но истинный смыслъ этого, повидимому, блестящаго финансоваго положенія изобличается тѣмъ, что въ роспись доходовъ внесено недоимокъ уже 26.465 р. (очевидно, дефицитъ растетъ!), а въ то же время остались не внесенными уже предрѣшенные расходы, напр., на сооруженіе трехкласснаго училища въ память столѣтія со дня рожденія А. С. Пушкина. Въ харьковской росписи на 1900 годъ недоимокъ оказывается почти 79.000 р., въ одесской—140.000 р. и т. д.

То внѣшнее благополучіе городскихъ финансовъ, о которомъ свидѣтельствуютъ сходящіеся копѣйка въ копѣйку итоги приходныхъ и расходныхъ городскихъ смѣтъ, оказывается фикціей, разлетающейся какъ дымъ при первой попыткѣ болѣе внимательнаго анализа. При данныхъ реальныхъ условіяхъ городского общественнаго хозяйства, необходимость исполнить формальное требованіе закона—свести смѣту безъ дефицита, вопреки его несомнѣнному и непреложному существованію, превращаетъ составленіе росписи не въ серьезное финансовое дѣло первостепенной важности, а въ бухгалтерскій фокусъ. Городское хозяйство, конечно, выигрываетъ отъ этого очень мало...

Санитарно-медицинскія заботы городскихъ управленій.

Мѣра значенія финансовыхъ затрудненій.—Ассигновки на нужды народнаго здравія.—Ихъ отношеніе къ населенности городскихъ поселеній, бюджетамъ и смертности городского населенія.—Вліяніе смертности на развитіе городскихъ бюджетовъ.

Какъ ни велики финансовыя затрудненія, переживаемыя современнымъ городскимъ хозяйствомъ, но было бы несомнѣннымъ преувеличеніемъ сказать, что данное его состояніе опредѣляется исключительно этими затрудненіями. Въ извѣстныхъ, хотя бы и очень тѣсныхъ, экономическихъ и юридическихъ предѣлахъ отъ городского управленія зависитъ дать находящимся въ его свободномъ распоряженіи, хотя бы и крошечнымъ, средствамъ то или другое назначеніе, а слѣдовательно, дать городскому хозяйству то или иное направленіе. Вотъ почему, когда въ оправданіе какихъ-либо дефектовъ городского хозяйства ссылаются на финансовыя затрудненія, необходимо въ каждомъ данномъ случаѣ внимательно провѣрить, насколько тутъ въ самомъ играетъ роль недостатокъ средствъ, а не какія-либо другія причины. На этотъ разъ сдѣлаемъ попытку такой провѣрки въ одной изъ самыхъ важныхъ отраслей городского хозяйства, именно, въ сферѣ заботъ о жизни и здоровьи городского населенія. Посмотримъ, что происходитъ въ этой области, энергичная дѣятельность въ которой наиболѣе должна приблизить городское управленіе къ одной изъ указанныхъ выше конечныхъ цѣлей городского хозяйства. Въ нашемъ распоряженіи въ настоящую минуту имѣются росписи пятидесяти городовъ, содержащія въ себѣ свѣдѣнія объ ассигновкахъ на медицинскую и санитарную части, сдѣланныхъ на 1899 и частью 1898 гг. [1]). И вотъ мы имѣемъ прежде всего 16 городовъ, расходы которыхъ на этотъ предметъ не превышаютъ 10 коп. на каждую наличную душу городского населенія; это—Борисовъ, Буй, Витебскъ, Ветлуга, Варнавинъ, Докшицъ, Игуменъ, Кадый, Кологривъ, Лухъ, Новомосковскъ, Олонецъ, Рѣчицы, Слуцкъ, Судиславль, и Унжа, при чемъ трое изъ нихъ (Кадый

[1]) Росписями на 1898 г. мы пользовались только по гор. Нахичевани-на-Дону, Ѳеодосіи, Новомосковску, Олонцу, Павлограду, Пятигорску и Нерчинску, за отсутствіемъ у насъ росписей на 1899 г.

Судиславль, Унжа) расходуютъ менѣе 3 коп. на человѣка, а два города (Варнавинъ и Игуменъ) совсѣмъ ни копѣйки не ассигнуютъ на нужды народнаго здравія. Далѣе мы имѣемъ 19 городовъ, расходующихъ въ среднемъ отъ 10 до 50 коп. на человѣка, именно: Бахмутъ, Брацлавъ, Винница, Галичъ, Кинешма, Кострома, Макарьевъ, Нерехта, Павлоградъ, Пенза, Плесъ, Пятигорскъ, Пермь, Солигаличъ, Тамбовъ, Тобольскъ, Черниговъ, Чухлома и Ѳеодосія. Отъ 50 коп. до 1 руб. расходуютъ всего шесть городовъ: Екатеринославъ, Казань, Новороссійскъ, Селенгинскъ, Тюмень и Юрьевецъ. Наконецъ, десять городовъ расходуютъ болѣе 1 руб.: Верхнеудинскъ, Керчь, Курганъ, Нахичевань-на-Дону, Нижній-Новгородъ, Севастополь, Троицкосавскъ и Чита. Выражая эти данныя въ процентныхъ отношеніяхъ, получимъ, что расходуютъ въ среднемъ на жителя:

менѣе 10 копѣекъ	32% городовъ.
отъ 10 коп. до 50 коп. . . .	38% »
отъ 50 коп. до 1 руб. . . .	12% »
болѣе 1 рубля	18% »

Къ этому нужно еще пояснить, что «болѣе 1 рубля», значитъ, но «не болѣе 2 руб.», такъ какъ больше этой послѣдней цифры (именно 2 р. 39 к.) расходовалъ въ 1899 году только одинъ Верхнеудинскъ.

Такимъ образомъ 70% нашихъ городскихъ управленій расходуютъ на нужды народнаго здравія въ среднемъ менѣе 50 коп. на одного жителя. Ничтожное практическое значеніе такого расхода легко понять по наглядному примѣру. По росписи 1899 года въ среднемъ на каждаго петербуржца затрачивается на медицинскую и санитарную части 2 р. 33 коп. Но вѣдь едва ли кто-нибудь рѣшится признать постановку санитарно-медицинскаго дѣла въ Петербургѣ не только совершенной, но даже въ полной мѣрѣ удовлетворительной...

Посмотримъ далѣе, въ какой зависимости находятся ассигновки на санитарно-медицинское дѣло отъ размѣровъ городскихъ поселеній. Ниже послѣднія, соображаясь съ характеромъ имѣющагося въ нашемъ распоряженіи матеріала, разбиты на четыре группы:

Города съ населеніемъ.	Число городовъ въ группѣ.	Всего жителей по переписи 97 г.	Ассигновано всего:	расход. въ руб. на санитарно-медицинскую часть:
до 5,000 д. об. п.	16	38,465	168,392.07	6,641.60
5,000—10,000	14	129,740	629,142.20	65,664.56
15,000—50,000	14	353,609	2.115,065.71	186,092.73
болѣе 50,000 д. об. п.	6	526,552	3.165,854.67	343,817.91

Въ слѣдующей таблицѣ показано, сколько на основаніи этихъ данныхъ въ каждой группѣ городовъ приходится на одного жителя всѣхъ расходовъ и въ томъ числѣ расходовъ на санитарно-медицинское дѣло, а равно, въ какомъ процентномъ отношеніи находятся эти послѣднія ко всему расходному бюджету:

Въ городахъ съ населеніемъ.	Приходится на одного жителя расходовъ: всего: въ рубляхъ.	на сан.-мед. дѣло въ копейкахъ.	Отношеніе вторыхъ къ первымъ.
I. до 5,000 д. об. п.	4.37	17.2	3.9%
II. 5.000—15.000	4.84	50.6	12.5%
III. 15.000—50.000	5.95	52.6	8.8%
IV. болѣе 50.000	6.01	65.3	10.8%

Не подлежитъ сомнѣнію, что, чѣмъ крупнѣе города, тѣмъ больше по среднему разсчету на каждаго жителя расходуется на нужды народнаго здравія. Это, очевидно, происходитъ въ связи съ возрастающимъ развитіемъ бюджета, о чемъ свидѣтельствуетъ первый столбецъ нашей таблицы, слѣдовательно, въ связи съ абсолютнымъ усиленіемъ городскихъ рессурсовъ. Но, какъ показываетъ столбецъ процентныхъ отношеній, усиленіе санитарно-медицинскихъ расходовъ происходитъ не соотвѣтственно развитію бюджета, а то обгоняетъ его, то отстаетъ и даже проявляетъ большую склонность отставать, чѣмъ обгонять. Это даетъ основаніе заключить, что современное городское управленіе даже тогда, когда его средства увеличиваются, не особенно стремится увеличивать ассигновки на санитарно-медицинское дѣло, ростъ котораго охотно задерживается, разъ къ тому представляется свободная возможность, или, vice versa, санитарно-медицинскія ассигновки, даже при наличности свободныхъ средствъ, увеличиваются только подъ давленіемъ неотложной необходимости. Отсюда дальнѣйшій выводъ, что размѣры санитарно-медицинскихъ ассигновокъ, повидимому, обусловливаются не столько состояніемъ городской кассы, сколько вліяніемъ какого-то другого пока еще намъ неизвѣстнаго, фактора. Попробуемъ его разыскать.

Въ 1899 году вышелъ изъ печати отчетъ медицинскаго департамента за 1893—95 годы, заключающій въ себѣ (часть I) данныя о движеніи населенія. Утѣшительнаго въ этихъ данныхъ весьма мало. Какъ и въ предъидущіе годы, мы по смертности за отчетное время оказались впереди всѣхъ Евро-

пейскихъ государствъ. Особенно велика у насъ смертность въ городахъ, при чемъ отчетомъ отмѣчены десятки вымирающихъ городовъ, въ которыхъ уже въ теченіе ряда лѣтъ смертность болѣе или менѣе значительно превышаетъ рождаемость. Таковы, напр., изъ наиболѣе крупныхъ центровъ: Архангельскъ, Ломжа, Нижній-Новгородъ, Рязань, Самара, Симбирскъ, Тамбовъ, Красноярскъ, Томскъ и др., не говоря уже о массѣ мелкихъ городовъ. При наличности такого тревожнаго явленія чрезвычайный интересъ получаетъ вопросъ: въ какой мѣрѣ вліяютъ на смертность санитарно-медицинскія заботы городского управленія?

Мы видѣли выше, что по размѣрамъ санитарно-медицинскихъ ассигновокъ города, о которыхъ у насъ имѣются свѣдѣнія, дѣлятся на четыре группы. Воспользуемся теперь данными упомянутаго отчета и вычислимъ смертность для каждой изъ этихъ группъ [1]). Въ такомъ случается обнаружится слѣдующее:

Въ группѣ, расходующей въ среднемъ на жителя:	Въ 1895 году умерло pro mille.
менѣе 10 коп.	15,2
отъ 10 до 50 коп.	37,6
отъ 50 до 1 рубля	28,4
болѣе 1 рубля	30,4

Выходитъ даже какъ будто такъ, что, чѣмъ больше городское управленіе заботится объ общественномъ здравіи, тѣмъ сильнѣе смерть коситъ жатву жизни. Во всякомъ случаѣ, ни къ какому опредѣленному выводу на основаніи этихъ данныхъ придти нельзя. Очевидно, мы потребовали отъ цифръ такого отвѣта, какого онѣ по статистической чести и совѣсти дать не могутъ. При данныхъ условіяхъ, при ничтожныхъ грошевыхъ затратахъ городскихъ управленій еще, повидимому, нельзя ставить вопроса о вліяніи санитарно-медицинскихъ заботъ на смертность, а можетъ и долженъ быть поставленъ, наоборотъ, вопросъ о вліяніи смертности на муниципальныя заботы о народномъ здравіи. Наши данныя, въ связи со свѣдѣніями медицинскаго департамента, даютъ на это слѣдующій любопытный отвѣтъ. Ниже всѣ города наши разбиты на четыре группы: I) со смертностью менѣе 20 на тысячу, II) отъ 20 до 30, III) отъ 30 до 40 и IV) отъ 40 и болѣе на тысячу:

[1]) Кромѣ городовъ: Докшицъ, Кадыя, Луха, Судиславля и Унжи, о которыхъ нѣтъ свѣдѣній въ отчетѣ медицинскаго департамента.

Города со смертностью:	Жителей по переписи 1897 года.	Расходовъ. Всего.	На санит. медиц. часть.
I) мен. 20 pro mille.		рублей.	рублей.
Витебскъ . . .	66.143	193.550,80	5.673
Павлоградъ . .	17.188	101.651,01	4.100
Новороссійскъ .	16.208	122.562	12.995
Борисовъ . . .	14.931	84.889,34	772
Слуцкъ	14.180	18.922,44	700
Новомосковскъ	12.862	36.085,73	640
Игуменъ. . . .	4.579	11.638,68	62
Олонецъ. . . .	1.303	6.951,30	65
Всего. . .	147.394	576.251,30	25.007
II) 20—30.			
Екатеринославъ.	121.216	636.032,87	69.120
Тюмень	29.588	169.956,22	18.448
Винница. . . .	28.995	74.408,79	2.934
Черниговъ. . .	27.006	148.946,46	8.254
Тобольскъ . . .	20.427	115.947,93	3.550
Пятигорскъ . .	18.638	106.067,51	8.812
Чита	11.480	105.911,37	12.527
Рѣчица	9.332	17.333,90	150
Буй.	2.622	9.543,34	202
Чухлома. . . .	2.200	11.824,87	389
Варнавинъ. . .	1.444	6.892,88	—
Селенгинскъ. .	1.076	4.419,61	642
Всего . .	274.024	1.407.285,80	125.028

Города со смертностью:	Жителей по переписи 1897 года.	Расходовъ. Всего.	На санит. медиц. часть.
III) 30—40		рублей.	рублей.
Казань	131.508	745.519,45	74.186
Севастополь . .	50.710	329.045,55	51.117
Пермь	45.403	273.156,24	17.620
Керчь	28.982	332.413	45.740
Ѳеодосія . . .	27.238	192.766,15	7.059
Троицкосавскъ.	8.703	84.889,34	11.235
Брацлавъ	7.946	20.480,88	1.849
Нерчинскъ . .	6.713	53.235,97	10.657
Галичъ	6.182	24.088,97	970
Макарьевъ . .	6.068	19.946,52	1.200
Солигаличъ . .	3.420	10.657,20	404
Нерехта . . .	3.002	17.919,78	955
Кологривъ . . .	2.566	8.420	105
Всего. .	328.441	2.112.539,05	223.097
IV) 40 и болѣе.			
Нижній - Новгородъ. . . .	95.124	888.608	133.965
Пенза	61.851	373.108	9.754
Тамбовъ. . . .	48.134	263.561,16	11.799
Кострома . . .	41.268	191.572,49	11.020
Нахичевань н. Дону . . .	29.312	290.719,99	42.821
Бахмутъ. . . .	19.416	63.742,15	3.299
Курганъ. . .	10.579	61.445,17	11.729
Верхнеудинскъ.	8.002	67.370,57	20.874
Кинешма . . .	7.564	47.075,74	2.752
Ветлуга	5.198	11.356,41	265
Юрьевецъ . . .	4.778	38.809	2.619
Всего. .	331.226	2.297.378,68	250.897

На основаніи этихъ данныхъ мы можемъ вычислить, сколько въ каждой изъ четырехъ группъ городовъ производится въ общемъ на каждаго жителя всѣхъ городскихъ расходовъ, сколько изъ нихъ расходуется на нужды народнаго здравія и какая часть бюджета поглощается послѣдними.

Въ городахъ со смертностью.	Расходуется на жителя: всего.	на нужды народнаго здравія.	Отношеніе послѣднихъ къ первымъ.
менѣе 20 pro mille	3 р. 90 коп.	16,9 коп.	4,2%
20—30 » »	5 » 13 »	45,6 »	8,8%
30—40 » »	6 » 42 »	67,9 »	10,5%
40 и болѣе » »	6 » 93 »	75,7 »	10,9%

Картина на этотъ разъ получается ясная, точная и опредѣленная, не допускающая никакихъ сомнѣній относительно того, какимъ факторомъ главнымъ образомъ обусловливается увеличеніе или уменьшеніе муниципальныхъ затратъ на санитарно-медицинское дѣло. Эти затраты слишкомъ ничтожны, чтобы оказать какое-нибудь вліяніе на уровень смертности, и, даже увеличивая ихъ, *городское управленіе идетъ не на встрѣчу смертности, а въ хвостъ ея...* Пока смертность не велика, пока она не выходитъ, по крайней мѣрѣ, изъ обычнаго привычнаго уровня, городское управленіе болѣе или менѣе равнодушно къ интересамъ народнаго здоровья и ему большею частью даже въ голову не придетъ позаботиться о принятіи предупредительныхъ мѣръ противъ возможнаго увеличенія смертности. И только тогда, когда, благодаря такой инертности и непредусмотрительности, смертность начинаетъ замѣтно усиливаться, когда смерть начинаетъ стучаться въ двери самихъ муниципаловъ, городское управленіе усиливаетъ ассигновки на санитарно-медицинское дѣло. По мѣрѣ роста смертности, усиливаются также эти ассигновки, какъ мы только-что видѣли, не только абсолютно, но и относительно, *поглощая все большую часть городского бюджета.* Благодаря послѣднему обстоятельству, устанавливается рѣзко бросающаяся въ глаза и въ высшей степени характерная *связь между ростомъ смертности и развитіемъ городского бюджета.* Вынужденные смертнымъ ужасомъ все большую часть его затрачивать на санитарно-медицинское дѣло, руководители современнаго городского управленія поневолѣ проявляютъ усиленную заботу о развитіи городскихъ рессурсовъ. И если очень часто результатомъ этихъ заботъ является только усиленное подкрѣпленіе бюджета недоимками, то виною тому весь строй современнаго городского хозяйства и управленія.

Переоцѣнка Петербурга.

Предѣльность обложенія въ области городского хозяйства и оцѣночный сборъ.—Общая переоцѣнка недвижимыхъ имуществъ г. Петербурга.—Ея финансовые результаты и организація.—Воспитательное значеніе общественнаго самоуправленія.

То, что для земства закономъ 12 іюня 1900 года еще только намѣчено въ неопредѣленномъ и гадательномъ будущемъ,—въ области городского управленія получило практическое примѣненіе уже въ теченіи трехъ десятилѣтій. Предѣльность обложенія недвижимыхъ имуществъ городскимъ оцѣночнымъ сборомъ установлена еще городовымъ положеніемъ 1870 года и сохранена въ томъ же видѣ въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи 1892 года. Согласно ст. 129 гор. полож., размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется думою въ процентахъ съ чистаго дохода сихъ имуществъ, опредѣленнаго общественнымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать десяти процентовъ чистаго дохода съ имуществъ и одного процента стоимости ихъ. Тридцатилѣтній опытъ примѣненія этихъ нормъ не даетъ основаній для жалобъ, чтобы онѣ въ какой либо мѣрѣ оказали отрицательное вліяніе на городское хозяйство, затормозивъ его развитіе. Прежде всего, если сборы съ земель и недвижимыхъ имуществъ являются краеугольнымъ камнемъ земскаго бюджета, то въ городскомъ финансовомъ хозяйствѣ, какъ мы имѣли уже случай указать, оцѣночный сборъ играетъ далеко не первостепенную и даже часто совершенно ничтожную роль. Городовое положеніе 1870 года даже не обязывало городскія управленія къ установленію этого сбора, а только предоставило имъ право взимать его. Многія городскія управленія, имѣя другіе достаточные по условіямъ ихъ хозяйства источники дохода, не воспользовались этимъ правомъ, такъ что даже городовое положеніе 1892 года, при своемъ введеніи, застало еще не мало городовъ, въ которыхъ не суще-

ществовало оцѣночнаго сбора. И въ настоящее время насчитывается не мало городскихъ поселеній, гдѣ оцѣночный сборъ фигурируетъ въ бюджетѣ только потому, что городовымъ положеніемъ 1892 г. (именно, по точному смыслу ст. 127 и въ силу установленнаго ст. 24 гор. полож. 1892 г. избирательнаго ценза, основнымъ условіемъ котораго является уплата оцѣночнаго сбора) установленіе его сдѣлано юридически обязательнымъ и фактически неизбѣжнымъ. Затѣмъ даже тамъ, гдѣ, по особымъ условіямъ даннаго хозяйства, оцѣночный сборъ играетъ крупную роль въ городскомъ бюджетѣ, размѣръ его не всегда достигаетъ установленнаго предѣла. Во всякомъ случаѣ, на протяженіи всего тридцатилѣтняго опыта городского общественнаго управленія нельзя найти сколько-нибудь основательныхъ указаній на то, чтобы этотъ предѣлъ былъ чрезмѣрно стѣснительнымъ и сколько-нибудь препятствовалъ бы развитію городскихъ финансовыхъ средствъ. Можно указать нѣсколько случаевъ, когда городскія управленія признавали необходимымъ взимать оцѣночный сборъ въ размѣрѣ, превышающемъ установленный городовымъ положеніемъ, и даже возбуждали о томъ безуспѣшныя, впрочемъ, ходатайства. Но во всѣхъ этихъ случаяхъ стремленіе расширить предѣлы обложенія обусловливалось исключительно желаніемъ усилить городскія финансовыя средства на счетъ наименѣе обремененнаго и наименѣе использованнаго источника, но такимъ способомъ, чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ избѣгнуть необходимости повысить чрезмѣрно низкую оцѣнку имуществъ и такимъ образомъ оградить домовладѣльцевъ отъ непріятной возможности соотвѣтствующаго повышенія государственныхъ и земскихъ платежей. Въ дѣйствительности предѣльность обложенія въ области городского управленія такимъ образомъ до сихъ поръ являлась только прогрессивнымъ факторомъ: невозможность повысить размѣръ обложенія, волей-неволей, заставила уже многія городскія управленія озаботиться общей переоцѣнкой недвижимыхъ имуществъ въ видахъ приведенія облагаемой цѣнности и доходности въ большее соотвѣтствіе съ ихъ дѣйствительною цѣнностью и доходностью.

Послѣднимъ наиболѣе важнымъ фактомъ этого порядка является оконченная, наконецъ, лѣтомъ 1900 г. переоцѣнка недвижимыхъ имуществъ города Петербурга, представляющая собою крупный опытъ, съ которымъ, несомнѣнно, придется

считаться при производствѣ другихъ однородныхъ работъ. Будетъ поэтому не лишнимъ посвятить нѣсколько строкъ достигнутымъ ею результатамъ, равно какъ нѣкоторымъ деталямъ ея организаціи, поскольку мы находимъ для того данныя въ оглашенныхъ до сихъ поръ въ печати свѣдѣніяхъ.

Прежде всего—о ея финансовыхъ результатахъ. Благодаря произведенной переоцѣнкѣ, общая оцѣнка недвижимыхъ имуществъ въ Петербургѣ, сравнительно съ прежнимъ, увеличилась на 178.281,203 руб. (т.-е. почти на 53%!), что, при данномъ размѣрѣ оцѣночнаго сбора, опредѣленномъ думою въ 0,8% оцѣночной суммы, увеличитъ ежегодный доходъ городской кассы почти на 1½ милл. рублей. Такое серьезное увеличеніе городского дохода едва ли можно считать не стоющимъ той затраты, около 130 тыс. руб., въ которую опредѣлилась стоимость работъ по переоцѣнкѣ. При томъ же значеніе послѣдней нельзя измѣрять одними только ея финансовыми результатами. Общая оцѣнка произведена была въ Петербургѣ еще въ 1874 году. За 25 лѣтъ условія цѣнности и доходности домовъ въ Петербургѣ должны были существенно измѣниться и вообще и по отдѣльнымъ районамъ города въ особенности. На ряду со старыми домами сооружена масса новыхъ, и въ то время какъ первые оставались при оцѣнкѣ, въ основаніи которой лежала доходность 1874 года, новые дома подвергались оцѣнкѣ по значительно повышенной доходности послѣдующихъ лѣтъ. При такихъ условіяхъ неуравнительность оцѣнокъ, а слѣдовательно, и неравномѣрность распредѣленія налогового бремени не только между отдѣльными имуществами, но и между цѣлыми районами города, должны были въ концѣ концовъ оказаться просто поразительными. Нѣкоторое представленіе объ этомъ могутъ дать нижеслѣдующія данныя, показывающія насколько послѣ переоцѣнки повысилась, сравнительно съ прежнимъ, оцѣнка имуществъ въ каждой изъ 12 частей города. А именно:

въ	Казанской	на	24.43%
»	Адмиралтейской	»	31.26 »
»	Литейной	»	36.88 »
»	Васильевской	»	38.76 »
»	Коломенской	»	43.67 »
»	Спасской	»	45.48 »
»	Московской	»	47.33 »

въ Рождественской	на	68.18 %
» Петербургской	»	82.48 »
» Александро-Невской	»	85.80 »
» Нарвской	»	96.30 »
» Выборгской	»	134.71 »

Не будь, слѣдовательно, произведено переоцѣнки,—имущества, напр., Выборгской стороны, продолжали бы нести, относительно, почти въ шесть разъ меньшее налоговое бремя, чѣмъ слѣдовало бы, сравнительно съ казанскою частью и т. д. И если бы болѣе или менѣе достигнутая нынѣ уравнительность, служащая основнымъ условіемъ правильнаго обложенія, одна только явилась результатомъ переоцѣнки, нисколько не усиливъ городскихъ финансовъ, то и въ такомъ случаѣ нельзя было бы пожалѣть ни силъ, ни средствъ, потраченныхъ на ея производство.

Что касается организаціи работъ, то городъ былъ раздѣленъ на 18 оцѣночныхъ участковъ, изъ которыхъ каждый былъ порученъ особой мѣстной оцѣночной комиссіи. Во главѣ же дѣла поставлена была постоянная городская оцѣночная комиссія, которая на это время получила названіе «главной». Персоналъ комиссій состоялъ изъ 1 предсѣдателя и 5 членовъ главной комиссіи, и 18 предсѣдателей и 36 членовъ мѣстныхъ комиссій при 10 кандидатахъ къ нимъ. Дѣлопроизводство мѣстныхъ комиссій лежало на ихъ предсѣдателяхъ, при чемъ разсылка повѣстокъ и всякихъ иныхъ бумагъ производилась черезъ особыхъ наемныхъ служителей, а не черезъ полицію, какъ это практиковалось въ прежнее время. Взаимныя отношенія главной и мѣстныхъ комиссій между прочимъ характеризуются тѣмъ, что каждыя три мѣстныя комиссіи состояли подъ наблюденіемъ особаго члена главной, на которомъ и лежала обязанность приходить на помощь своими указаніями и разъясненіями подвѣдомственной ему группѣ мѣстныхъ комиссій, провѣрять ея оцѣнки и слѣдить за скорѣйшимъ ихъ производствомъ. На членахъ же главной комиссіи лежала обязанность позаботиться о заблаговременномъ изготовленіи земельныхъ плановъ, явившихся однимъ изъ условій успѣшности произведенныхъ работъ. Послѣднюю чрезвычайно облегчало то, что, являясь на мѣсто для оцѣнки даннаго владѣнія, комиссія уже заранѣе была ознакомлена съ его земельнымъ планомъ. Особенно облегчались работы планами общими,

по цѣлымъ группамъ имуществъ; безъ такихъ плановъ совершенно невозможно было бы разобраться въ такихъ владѣніяхъ, какъ торговые дворы, или занимающее цѣлый кварталъ владѣніе графини Апраксиной и т. п. Наконецъ, несомнѣнно, что польза земельныхъ плановъ окажется еще весьма значительной въ будущемъ при переоцѣнкахъ и дополнительныхъ оцѣнкахъ, когда наличность плана въ каждомъ данномъ случаѣ откроетъ свободную возможность сразу ріентироваться и опредѣлить, какая постройка уже существовала и что подлежитъ новой оцѣнкѣ.

Въ заключеніе, весьма любопытный фактъ или вѣрнѣе—черточка, характеризующая воспитательное значеніе общественнаго самоуправленія. Какъ оказывается, «затрудненія встрѣчались только при оцѣнкѣ домовъ казенныхъ, принадлежащихъ духовенству, благотворительнымъ заведеніямъ и т. п.», со стороны же частныхъ владѣльцевъ, если затрудненія и встрѣчались, то какъ весьма рѣдкое исключеніе. Не то было въ 1874 году, когда оказалось невозможнымъ произвести оцѣнку довольно значительнаго количества имуществъ, потому что владѣльцы ихъ отказались тогда дать оцѣночнымъ комиссіямъ необходимыя свѣдѣнія. Очевидно, тридцатилѣтняя практика общественнаго самоуправленія не прошла безслѣдно для населенія: оно научилось лучше понимать и выполнять свои гражданскія обязанности и съ большимъ уваженіемъ относиться къ законнымъ требованіямъ общественной власти.

Городская отчетность и контроль.

Современная постановка и задачи контроля въ городскомъ хозяйствѣ.—Временныя и постоянныя ревизіонныя комиссіи. — Недостатки городской отчетности и свидѣтельства ревизіонныхъ докладовъ о безпорядочности муниципальнаго счетоводства.—Оплата труда ревизіонныхъ комиссій.—Безплодность ихъ замѣчаній и тщетность думскихъ постановленій, игнорируемыхъ городскими управами.—Какъ помочь горю.

Согласно дѣйствующему городовому положенію, городская дума приступаетъ къ обсужденію вносимыхъ въ нее вопросовъ или прямо и непосредственно, или же, если найдетъ нужнымъ, «можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе сложныхъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію, дѣлъ на отдѣльныхъ ея членовъ или особыя подготовительныя комиссіи изъ гласныхъ» (ст. 68). Вопросъ, подлежащій разсмотрѣнію думы, можетъ быть до чрезвычайности важнымъ, сложнымъ и запутаннымъ, но исключительно отъ свободнаго усмотрѣнія думы зависитъ рѣшать его, не разобравшись хорошенько, съ налета и съ плеча, или же дать ему вполнѣ сознательное и продуманное рѣшеніе на основѣ предварительнаго его изученія и разработки въ подготовительной комиссіи. Въ одномъ и единственномъ только случаѣ этой свободы усмотрѣнія думѣ не предоставлено: въ той же только что цитированной 68 ст. категорически предписывается, что «для разсмотрѣнія отчета управы по исполненію городской росписи *обязательно* избирается изъ гласныхъ ревизіонная комиссія». Согласно же ст. 25 «Правилъ о составл., разсмотрѣніи и исполн. городск. смѣтъ и отчет. по исполн. сихъ смѣтъ», годовой отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи смѣтъ, по составленіи его управою, «вносится не позже 1-го іюня въ ревизіонную комиссію и не позже 1-го сентября въ думу, съ заключеніемъ комиссіи». Значитъ, помимо ревизіонной комиссіи и безъ ея, по смыслу закона, обязательнаго заключенія, отчетъ даже не можетъ поступить въ думу. Эта строгая регламентація, по обыкновенію, не всегда приводитъ къ цѣли, часто обезпечивая только

чисто внѣшнее, формальное исполненіе установленной закономъ обрядности. Но для насъ интересенъ самый фактъ установленія такой регламентаціи, свидѣтельствующій о томъ, въ какой мѣрѣ законодатель считалъ важнымъ и необходимымъ, чтобы дума въ самомъ дѣлѣ и притомъ наиболѣе раціонально и цѣлесообразно осуществила свое право надзора и контроля. И понятно, почему. Въ общественномъ, какъ и частномъ, финансовомъ хозяйствѣ, контроль — наилучшая гарантія противъ недобросовѣстности и злоупотребленій. Но обезпеченіе *закономѣрности* дѣйствій исполнительныхъ органовъ городского управленія, при всей ея первостепенной важности, не исключительная задача контроля, долженствующаго также обезпечить *цѣлесообразность* этихъ дѣйствій. Мы говоримъ, конечно, о контролѣ, правильно и раціонально организованномъ, слѣдовательно, не только о формально – бухгалтерскомъ, бумажно-канцелярскомъ, но и о фактическомъ, хозяйственномъ контролѣ по *существу*, который не ограничивается провѣркою *записей*, а входитъ въ оцѣнку скрывающихся за ними конкретныхъ хозяйственныхъ операцій съ точки зрѣнія соразмѣрности и соотвѣтствія цѣлей, средствъ и полученныхъ результатовъ. Широко поставленная, дѣльная и толковая ревизія не должна оставить въ обревизованномъ хозяйствѣ ни одного неосвѣщеннаго уголка; всѣ его язвы должны быть раскрыты, всѣ его дефекты—обнаружены, и причины, обусловившія появленіе тѣхъ и другихъ,—выяснены; должно быть опредѣленно указано, что именно, насколько и почему дурно, откуда уже само собою станетъ явнымъ, что именно, въ какой мѣрѣ и въ какомъ направленіи нуждается въ улучшеніи и исправленіи; словомъ, въ итогѣ ревизіи должна получиться полная ясность положенія,—та ясность, которая свободно открываетъ взору пройденный путь и въ то же время не только даетъ возможность, но и обязываетъ далеко заглянуть впередъ на путь, предстоящій.

Такого рода ревизія, еслибы она получила надлежащую широкую практику въ области городского хозяйства, несомнѣнно, явилась бы лучшимъ залогомъ его непрерывнаго совершенствованіи. Соотвѣтственно этому и ревизіонныя комиссіи, въ качествѣ органовъ самокритики городского управленія, должны бы получить первостепенное значеніе, такъ сказать, лабораторій муниципальнаго прогресса. Но, къ сожалѣнію,

современныя городскія ревизіонныя комиссіи, по крайней мѣрѣ въ массѣ, менѣе всего похожи на такого рода лабораторіи. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ онѣ ограничиваютъ свою задачу чисто кассовымъ и бухгалтерскимъ контролемъ, притомъ не всегда даже интересуясь согласованіемъ произведенныхъ расходовъ и поступившихъ доходовъ со смѣтными назначеніями, а обращая все свое вниманіе на соотвѣтствіе между цифрами отчета и записями въ книгахъ бухгалтеріи и, наконецъ, на наличность оправдательныхъ документовъ и оправдывающихъ кассовыя операціи управскихъ или думскихъ постановленій. Такая узкая и неудовлетворительная постановка ревизіоннаго дѣла имѣетъ своимъ главнымъ источникомъ господствующее среди современныхъ думцевъ и избираемыхъ ими комиссій неправильное, узкое и одностороннее пониманіе задачъ и цѣлей ревизіи. Но не послѣднюю роль играетъ въ данномъ случаѣ и сама обычная организація ревизіонныхъ комиссій, какъ временныхъ учрежденій, избираемыхъ ad hoc для обревизованія каждаго даннаго годового отчета. Какъ мы знаемъ уже, согласно дѣйствующему закону, отчетъ въ ревизіонную комиссію долженъ поступить изъ управы не позже *1 іюня* и не позже *1 сентября* долженъ уже поступить въ думу, съ заключеніемъ комиссіи. Въ дѣйствительности, однако, рѣдкая изъ управъ успѣваетъ закончить отчетъ къ 1 іюня; съ другой стороны, для того, чтобы онъ успѣлъ поступить въ думу (черезъ управу и обыкновенно съ ея возраженіями и объясненіями) не позже 1 сентября, комиссія должна заключить свою работу значительно раньше, такъ что въ конечномъ итогѣ въ распоряженіи комиссіи остается не болѣе $2^1/_2$ мѣсяцевъ. При тѣхъ условіяхъ при которыхъ ей обычно приходится работать, для сколько-нибудь полной и всесторонней ревизіи, этого времени безусловно недостаточно. Не нужно забывать, что почти всегда, да иначе оно и быть не можетъ, въ составъ ревизіонныхъ комиссій входятъ люди безъ спеціальной бухгалтерской подготовки и даже недостаточно знакомые съ порядками канцелярскаго дѣлопроизводства. Легко понять также, какой огромной массы времени и мелочного кропотливаго труда требуетъ добросовѣстная свѣрка цифръ отчета съ записями бухгалтеріи, съ ордерами, постановленіями и разными оправдательными документами. Если же добавить еще сюда, что, при обычномъ отсутствіи въ составѣ управскихъ бюро внутренняго контрольнаго аппа-

рата (контролера, контрольнаго стола или отдѣленія), для разъясненія всякаго малѣйшаго возникнувшаго при ревизіи недоразумѣнія требуются продолжительныя и часто безплодныя справки, то окажется вполнѣ естественнымъ столь частое запаздываніе ревизіонныхъ комиссій, не успѣвающихъ справиться къ 1 сентября даже съ чисто формальной ревизіей.

Иное дѣло, если бы ревизія шла, по возможности, вслѣдъ за исполненіемъ, если бы въ ревизіонную комиссію постепенно поступали частные по данной отрасли или за данный частичный періодъ отчеты еще въ теченіе подлежащаго обревизованію финансоваго года; въ такомъ случаѣ у ревизіонныхъ комиссій было бы вполнѣ достаточно времени и для формальной и для фактической ревизіи. Но для этого необходима совершенно иная организація ихъ, не какъ временныхъ, а какъ постоянно дѣйствующихъ органовъ городского управленія. Весьма чувствительное, вызванное назрѣвающими потребностями жизни, движеніе въ пользу учрежденія постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій и наблюдается уже въ послѣднее время среди нашихъ городскихъ управленій [1]). Вопросъ объ учрежденіи ихъ поставленъ на очередь во многихъ городахъ, а въ нѣкоторыхъ онѣ уже учреждены даже и функціонируютъ. Дѣятельность нѣкоторыхъ изъ такихъ существующихъ уже постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій свидѣтельствуетъ, впрочемъ, только о томъ, что ни учредившія ихъ думы, ни онѣ сами не уяснили еще себѣ, каковы должны быть ихъ функціи и въ чемъ должно состоять ихъ отличіе отъ прежнихъ временныхъ комиссій. Нѣкоторыя изъ новыхъ комиссій являются постоянными только въ томъ смыслѣ, что составъ ихъ рѣшено не обновлять ежегодно, а избирать разъ на 4 года, причемъ, однако, система и объемъ ревизіи остались неизмѣнно прежними. Мы явно имѣемъ тутъ дѣло съ однимъ изъ тѣхъ недоразумѣній, которыя неизбѣжны во всякомъ новомъ дѣлѣ и которыя мало-помалу изчезнутъ сами собою. Однако, позволительно задать вопросъ: можно ли *при настоящихъ условіяхъ* ожидать отъ постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій всей той пользы, какую онѣ по существу способны принести? Имѣя въ виду зависимость, необходимо долженствующую существовать между системами отчетности и контроля, позволительно усумниться въ воз-

[1]) См. выше: «Борьба за гегемонію», стр. 120.

можности положительнаго отвѣта. Загляните въ доклады городскихъ ревизіонныхъ комиссій—и вы въ рѣдкомъ изъ нихъ не встрѣтите жалобъ на недостатки современной городской отчетности, чрезвычайно разнообразной и разноголосой, подчасъ до того затрудняющей ревизію, что сколько нибудь толковое производство ея становится прямо-таки гражданскимъ подвигомъ. Согласно ст. 95 город. положенія, городскія управы обязаны представлять думѣ отчеты: а) о своей дѣятельности, б) о денежныхъ оборотахъ по городскимъ суммамъ и в) о состояніи подвѣдомственныхъ имъ частей, заведеній и имуществъ. Въ дѣйствительности же управы, за исключеніемъ очень немногихъ городовъ, ограничиваются представленіемъ одного только чисто денежнаго отчета, далеко не представляющаго собою того «отчета о дѣйствительномъ исполненіи смѣтъ», каковымъ долженъ быть годовой отчетъ управы по буквальному смыслу ст. 25 прилож. къ ст. 140 (прим.) город. полож.

Вотъ что мы читаемъ, напр., въ обширномъ докладѣ ростовской на-Дону постоянной ревизіонной комиссіи. «Отчетъ городской управы, который представляется ежегодно думѣ на утвержденіе, есть только частичный отчетъ. Этотъ отчетъ показываетъ только движеніе денежныхъ суммъ, но дѣйствительное положеніе дѣла онъ не можетъ представить... Отчетъ этотъ не отвѣчаетъ основному принципу отчетности—какой результатъ дала извѣстная операція, насколько доходы города покрываютъ его расходы, въ какомъ положеніи находится финансовое состояніе города, не даетъ точнаго представленія о долгахъ города и, наконецъ, насколько городъ въ силахъ къ своевременному покрытію долговъ».

Приводя затѣмъ ст. 68 полож. и ст. 25 прилож. къ ст. 140 (прим.) город. полож., ревизіонная комиссія говоритъ: «Смѣта городская есть основа, на которой покоится все веденіе хозяйства города и отчетъ управы долженъ быть истиннымъ показателемъ «дѣйствительнаго исполненія смѣты». Этому требованію закона отчеты, представляемые управой, не удовлетворяютъ: смѣта не заключается, конечный результатъ выполненія ея въ отчетахъ отсутствуетъ и дума лишена возможности по отчету составить себѣ ясное представленіе о томъ, каково дѣйствительное положеніе хозяйства и финансовъ города».

То, что здѣсь говорится объ отчетахъ ростовской на-Дону городской управы, въ одинаковой степени распространяется и

на отчеты всѣхъ другихъ управъ, за весьма только немногими исключеніями. Совершенно однородныя замѣчанія относительно неполноты практикуемой отчетности можно было бы привести изъ докладовъ другихъ ревизіонныхъ комиссій: полтавской, самарской, орловской, ялтинской, и т. д. Если же весьма многія ревизіонныя комиссіи не отмѣчаютъ этой неполноты, то не потому, что она не существуетъ, а часто только потому, что онѣ ея просто *не замѣчаютъ*, такъ какъ ихъ собственныя требованія въ области контроля не идутъ дальше чисто денежной отчетности. Само собою разумѣется, что въ такихъ случаяхъ у городскихъ управъ нѣтъ уже ровно никакихъ побудительныхъ причинъ для того, чтобъ забѣгать впередъ и давать больше, чѣмъ отъ нихъ требуется.

Однако, недостатки современной городской отчетности не исчерпываются ея неполнотой. Хуже всего то, что даже въ узкихъ предѣлахъ исключительно денежной отчетности она чаще всего оказывается во всѣхъ отношеніяхъ совершенно неудовлетворительной. Безсистемность, безпорядочность и безтолковость ея нерѣдко доходятъ до того, что требуются почти героическія ревизіонныя усилія, чтобъ что-нибудь понять и разобраться въ ней; но даже такія усилія оказываются иногда совершенно безплодными. Въ 1900 году едва ли не всю печать обошло сообщеніе о странномъ положеніи, въ которомъ очутилась курская ревизіонная комиссія. Затративъ не мало усилій на обревизованіе управскаго отчета, она въ концѣ концовъ, какъ сказано въ ея докладѣ, «осталась въ такомъ же невѣдѣніи относительно цѣлесообразности и дѣйствительности расхода суммъ и пріобрѣтенія и расхода матеріаловъ, какъ, если бы было сказано: «по смѣтѣ на такой-то предметъ ассигновано столько-то, и все это израсходовано». Понадобилось, напр., комиссіи провѣрить, во что обошелся ремонтъ полицейской будки, но при всей, повидимоту, простотѣ и несложности такой задачи, она оказалась совершенно невыполнимой, такъ какъ, «нельзя было разобраться въ счетахъ и ордерахъ». Въ такой же мѣрѣ безплодной осталась ея попытка обревизовать отчетъ по ремонту мостовыхъ: ничего разобрать въ этомъ отчетѣ не удалось, качество и количество затраченнаго на мостовыя матеріала осталось для ревизіонной комиссіи загадкой, равно какъ остался для нея открытымъ вопросъ «продолжались ли разъ начатыя работы или за одну и ту же работу платилось нѣсколько разъ».

Минская комиссія, ревизовавшая отчеты управы за 1897 и 1898 гг. при содѣйствіи приглашеннаго ею, въ качествѣ свѣдущаго лица, «ученаго бухгалтера и спеціалиста по городскому счетоводству», тѣмъ не менѣе въ концѣ концовъ должна была сознаться, что при наличныхъ данныхъ нѣтъ никакой возможности провѣрить отчеты. И въ экстренномъ засѣданіи минской думы 8—10 января 1901 года состоялось, согласно докладу ревизіонной комиссіи, замѣчательное въ нашихъ муниципальныхъ лѣтописяхъ постановленіе: *возвратить отчеты въ управу для пересоставленія!...* [1]).

Обширный, составляющій объемистую брошюру, докладъ самарской ревизіонной комиссіи по обревизованію отчета за 1898 годъ, также пользовавшейся услугами спеціально приглашенныхъ ею бухгалтеровъ, начинается, по свидѣтельству «Самарск. Газ.», слѣдующими любопытными строками: «Бухгалтерскій отчетъ,—составленъ строго согласно утвержденному правительствомъ образцу (?). Расходы записаны согласно смѣты. Но рядомъ съ этимъ бухгалтерскимъ отчетомъ, въ этой же книжкѣ подъ одной и той же обложкой, помѣщены приложенія, вѣдомости и объясненія канцеляріи управы, *которыя совершенно извращаютъ весь смыслъ бухгалтерскаго отчета*».

Полтавская ревизіонная комиссія въ ряду причинъ, обусловившихъ слишкомъ позднее представленіе ею своего доклада, указываетъ на продолжительную задержку, вызванную необходимостью выяснить одно крупное недоразумѣніе. При сличеніи комиссіей наличности кассы съ приходо-расходными книгами оказалось, что по книгамъ (на 12 сентября 1900 г.) въ кассѣ, должно было состоять 173.000 р. 21 к., въ наличности же было всего 107.508 р. 80 к. и, такимъ образомъ, не хватало въ наличности кассы 65.491 р. 41 коп. Выяснилось потомъ слѣдующее. На 1900 годъ остатокъ спеціальныхъ переходящихъ суммъ перенесенъ былъ въ книгу 1900 года полностью, между тѣмъ, это былъ остатокъ чисто-бумажный, такъ какъ de facto въ 1897 и 1898 гг., за отсутствіемъ въ кассѣ на-

[1]) Когда эта книга уже была подготовлена къ печати, мы получили отчетъ минской управы: «о денежныхъ и имущественныхъ оборотахъ» за 1900 г. На этотъ разъ отчетъ составленъ надъ руководствомъ магистра физико-математическихъ наукъ и бывш. многолѣтняго гласнаго виленской думы Г. Ф. Румбовича, (нынѣ содержателя бухгалтерскаго бюро въ Вильнѣ). При нѣкоторыхъ несущественныхъ недостаткахъ, нынѣ минскій отчетъ въ общемъ можетъ положительно послужить образцомъ для другихъ городскихъ управленій.

личныхъ городскихъ средствъ, на покрытіе разныхъ перерасходовъ «заимообразно» израсходовано было 65 тыс. изъ спеціальныхъ капиталовъ и переходящихъ суммъ, о чемъ, однако, не отмѣчено было въ книгахъ, такъ какъ это считалось «неудобнымъ». Но пока это выяснилось, при отсутствіи формальнаго слѣда о «заимообразѣ», наведеніе справокъ потребовало массы времени и труда, при чемъ все-таки въ концѣ концовъ выяснилось только, что недостающая наличность не попала ни въ чей частный карманъ, а пошла на городскія нужды, но такъ и осталось неизвѣстнымъ, на что же, на покрытіе какихъ именно перерасходовъ истрачены были эти 65 тыс. руб.

Аккерманская финансово-ревизіонная комиссія, обревизовавшая отчеты управы за 1897 и 1898 годы, констатировала «полнѣйшій хаосъ въ дѣлопроизводствѣ и денежной отчетности управы, крайнюю разбросанность и отсутствіе какой-либо системы бухгалтеріи, неточность записей» и т. д. Какъ обнаружено комиссіей, «многіе счета сосредоточены въ канцеляріи управы, вмѣсто бухгалтеріи. Всякій чиновникъ ведетъ порученныя ему книги произвольно, по своему усмотрѣнію, безъ руководства и наблюденія свѣдущаго лица — бухгалтера. Отсюда — полное освобожденіе бухгалтера отъ отвѣтственности за состояніе бухгалтеріи и отсутствіе отвѣтственнаго по сему предмету лица». По словамъ комиссіи, нѣтъ возможности представить думѣ ясную и точную картину дѣлопроизводства по денежной отчетности управы, вслѣдствіе «полнаго хаоса, массы неправильностей, отступленій какъ отъ постановленій думы, такъ и отъ закона»... Остановившись наиболѣе подробно на отчетности по отдачѣ въ аренду городскихъ хлѣбопахотныхъ участковъ, аккерманская комиссія, по словамъ «Од. Л.», обнаружила во многихъ случаяхъ полное разнорѣчіе между кассовой книгой и книгой лицевыхъ счетовъ. «Въ послѣдней поступленія часто показаны въ гораздо большихъ размѣрахъ, нежели въ тѣхъ статьяхъ кассовой книги, на которыя въ записяхъ по лицевымъ счетамъ сдѣланы ссылки. Въ лицевыхъ счетахъ имѣется не мало записей о поступленіяхъ безъ всякихъ ссылокъ на кассовую книгу и даже безъ обозначенія времени полученія денегъ». Характерно также высказанное комиссіей предположеніе, что нѣкоторые хлѣбопахотные участки записаны вовсе не за тѣми лицами, которыя ихъ въ дѣйствительности арендуютъ. Это предположеніе, по словамъ комиссіи, отчасти подтверждается тѣмъ обстоятельствомъ, что

за нѣкоторые участки періодически уплачиваютъ деньги совершенно иныя лица. Заканчивая эту часть протокола, комиссія заявляетъ: «Счета въ книгахъ о хлѣбопахотныхъ участкахъ такъ запутаны, что комиссія не имѣетъ права просить думу утвердить дѣлопроизводство по этой операціи».

Весьма любопытенъ докладъ комиссіи, ревизовавшей отчеты орловской городской управы за 1796, 1897 и 1898 гг. Докладъ констатируетъ между прочимъ: 1) отсутствіе въ отчетахъ свѣдѣній о поступленіи доходовъ съ Рыбницкаго городского хутора, между тѣмъ какъ доходъ былъ; 2) невозможность вывести, какой къ 1898 году значился въ наличности по кассѣ остатокъ, за отсутствіемъ въ отчетѣ баланса; 3) невозможность составить себѣ по отчету за 1898 годъ «представленіе о движеніи суммъ городского прихода и расхода, такъ какъ суммы товарнаго сбора смѣшаны съ обыкновенными городскими, балансъ отчета чрезвычайно осложненъ суммами, ожидавшимися по займамъ, заимствованными, переходящими, оборотами по %-нымъ бумагамъ»; 4) израсходованіе 52 тыс. руб. на устройство водопровода, при отсутствіи какого бы то ни было отчета объ этомъ крупномъ расходѣ и 5) наличность экономіи при постройкѣ полкового лазарета, размѣръ которой опредѣлить невозможно, такъ какъ постройка производилась безъ смѣты. Но лучше всего характеризируетъ орловскую отчетность одно изъ объясненій самой управы по докладу комиссіи, именно, приводимое «Орл. Вѣст.» объясненіе, что «на водопроводъ израсходовано только 8000 р., а 52 тысячи показано потому, что дѣлались обороты по покупкѣ процентныхъ бумагъ, которые по бухгалтерскимъ требованіямъ (?) записаны въ расходъ». Что это за такія бухгалтерскія требованія, въ силу которыхъ обороты по покупкѣ процентныхъ бумагъ фигурируютъ въ видѣ расхода на постройку водопровода, управа не объяснила, но достаточно понятно изъ разъясненія гласнаго Бердникова, что въ отчетѣ «суммы перепутаны на столько, что изъ одной суммы можно сдѣлать десять» и что «это спутываетъ всякую ревизію»... Впрочемъ, въ тѣхъ же объясненіяхъ городской управы есть заслуживающее вниманія указаніе на то, что не всегда отвѣтственность за безтолковую отчетность должна падать на городскія управы. Такъ, упомянутое выше отсутствіе баланса управа объяснила тѣмъ, что смѣта составлялась губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ при-

сутствіемъ и *сведена была съ дефицитомъ*, который пришлось покрыть суммой товарнаго сбора, позаимствованіе котораго потомъ и погашалось; смѣшеніе же этого сбора съ городскими суммами обусловлено тѣмъ, что губернское присутствіе не сдѣлало разницы между городскими сборами и товарнымъ; наконецъ, вообще доходы города были преувеличены и не соотвѣтствовали дѣйствительности, — они были присутствіемъ доведены по смѣтѣ до 1/2 милліона, тогда какъ никогда и позднѣе не достигали даже 400 т. руб.

О поразительно хаотическомъ состояніи городской отчетности свидѣтельствуетъ также цитированный уже выше докладъ Ростовской-на-Дону постоянной ревизіонной комиссіи. По ея удостовѣренію, въ отчетъ часто вносятся не тѣ расходы, которые въ дѣйствительности произведены въ отчетномъ году, а тѣ, которые произведены уже нѣсколько лѣтъ тому назадъ, но въ свое время не показывались въ отчетахъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда приходилось платить за прошлый годъ сумму большую, чѣмъ имѣлось свободнаго отъ прошлаго года кредита, то излишекъ уплаченнаго за прошлый годъ прямо переносился на смѣтный расходъ, а въ другихъ случаяхъ, когда смѣтный расходъ превысилъ смѣтное назначеніе и въ то же время оставался свободный остатокъ за счетъ невыполненныхъ за прежнее время расходовъ, то бухгалтерія поступала обратно, т.-е. смѣтный расходъ переносила на счетъ прежнихъ лѣтъ. Вслѣдствіе этого, дѣйствительный расходъ смѣтнаго года искусственно уменьшался. Наконецъ, въ томъ отдѣлѣ доклада, который посвященъ городской Николаевской больницѣ, констатируется, что ни въ одномъ случаѣ отчеты больницы не сходятся съ отчетами городской управы, вслѣдствіе своеобразнаго веденія счетоводства послѣдней: «больница ведетъ точный счетъ своему расходу въ предѣлахъ отчетнаго года; городская же управа расходы по больницѣ вноситъ въ счетъ только тогда, когда уплатитъ деньги, нисколько не считаясь съ предѣлами отчетнаго года, какъ и въ другихъ случаяхъ, и поэтому параллельная провѣрка отчетовъ городской управы съ больничнымъ дѣлается невозможною. Всѣ попытки ревизіонной комиссіи согласовать сколько-нибудь отчетъ больницы съ отчетами или записями городской управы ни къ чему не повели, и разобраться въ нихъ нѣтъ возможности, вслѣдствіе перепутанности счетовъ по времени израсходованія и уплаты денегъ».

Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что часто ревизіонныя комиссіи оказываются совершенно не въ силахъ разобраться въ управскихъ отчетахъ и невозможномъ управскомъ счетоводствѣ безъ помощи спеціалиста-бухгалтера. Полученіе такой помощи требуетъ извѣстнаго болѣе или менѣе значительнаго расхода, между тѣмъ какъ городскія думы очень рѣдко изъявляютъ готовность отпустить для этого въ распоряженіе комиссіи нужную сумму [1]). Самое учрежденіе постоянныхъ ревизіонныхъ комиссій въ нѣкоторыхъ мѣстахъ затормозилось именно тѣмъ, что оно поставлено было въ связь съ необходимостью ассигновать извѣстную сумму на ихъ дѣлопроизводство и канцелярскія нужды и даже на оплату труда ихъ членовъ. Такъ было, напр., въ Астрахани, гдѣ вопросъ о постоянной ревизіонной комиссіи, поднятый еще четыре года тому назадъ, разрѣшенъ былъ только—15 декабря 1900 года. Здѣсь дума довольно рѣзко раздѣлилась на два лагеря, именно, по вопросу о характерѣ расхода, котораго должно потребовать учрежденіе такой комиссіи. Одни стояли на томъ, что членамъ ея, какъ учрежденія постояннаго, долженствующаго функціонировать непрерывно изо дня въ день, слѣдуетъ назначить вознагражденіе за ихъ не особенно легкій трудъ, хотя бы только въ такомъ размѣрѣ, который возмѣстилъ бы имъ расходы по разъѣздамъ. Другіе рѣшительно возражали противъ оплаты труда членовъ ревизіонной комиссіи; но и эти гласные въ то же время признавали необходимымъ дать комиссіи средства на веденіе дѣла, т.-е., на канцелярію и т. д. Здѣсь будетъ кстати замѣтить, что и въ Астрахани, судя по рефератамъ упомянутаго засѣданія, и въ другихъ мѣстахъ, гдѣ ставился вопросъ объ оплатѣ труда ревизіонныхъ комиссій, онъ обсуждался только по существу, съ точки зрѣнія цѣлесообразности, не касаясь его формальной, правовой стороны. Между тѣмъ эта послѣдняя, какъ мы знаемъ, возбуждаетъ серьезныя сомнѣнія. Какъ мы указывали уже, ревизіонныя комиссіи—будь то временныя или постоянныя — суть комиссіи подготовительныя, члены которыхъ, по смыслу дѣйствующихъ узаконеній, не могутъ получать вознагражденія за свои труды. И если въ изданной министерст. внутрен. дѣлъ 9 іюня 1897 года формѣ городской росписи статья 2 § 2 расходной смѣты предусматриваетъ

[1]) Извѣстны случаи, когда члены ревизіонныхъ комиссій приглашали себѣ въ помощь счетоводовъ, вознаграждая ихъ изъ собственнаго кармана.

только расходъ на «содержаніе *исполнительныхъ* комиссій», то, конечно, именно потому, что расходъ на содержаніе *подготовительныхъ* комиссій, какъ незаконный, предполагался невозможнымъ. Можно поэтому предвидѣть, что если бы думы согласились даже на оплату труда членовъ ревизіонныхъ комиссій, то производить такую оплату большей частью не оказалось бы формальной возможности [1]). Между тѣмъ, понятно, совершенно правы тѣ, которые считаютъ невозможнымъ требовать безвозмездно такого огромнаго труда, какой предстоитъ постояннымъ ревизіоннымъ комиссіямъ и по существу ихъ задачъ, и особенно при данномъ хаотическомъ состояніи управской отчетности. И нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, если на лицо *не такъ ужъ много охотниковъ идти въ составъ такихъ комиссій*...

Впрочемъ, будетъ ли составъ ихъ платнымъ или безплатнымъ, будутъ ли онѣ располагать средствами для приглашенія себѣ въ помощь писцовъ и свѣдующихъ людей или нѣтъ, во всякомъ случаѣ, въ конечномъ итогѣ трудъ ихъ будетъ только изнурительнымъ и безплоднымъ сизифовымъ трудомъ, разъ не будутъ надлежащимъ образомъ упорядочены муниципальныя счетоводство и отчетность. Казалось бы, правда, что это упорядоченіе прежде всего зависитъ именно отъ самихъ же ревизіонныхъ комиссій. Да, конечно, поскольку дѣло идетъ о критикѣ нынѣшнихъ порядковъ и о выясненіи въ каждомъ данномъ случаѣ того вреда, который они приносятъ городскому хозяйству. Но уже проектированіе лучшихъ порядковъ и указаніе болѣе совершенной системы счетоводства не по силамъ большинству ревизіонныхъ комиссій, такъ какъ требуетъ не только надлежащей спеціальной подготовки, но и соотвѣтствующаго обширнаго опыта. Если и можно бы воспользоваться совѣтами приглашенныхъ со стороны спеціалистовъ, то вѣдь во многихъ ли, особенно небольшихъ, городахъ они имѣются на лицо, а

[1]) Въ росписяхъ г. Екатеринослава, начиная съ 1898 года, мы встрѣчаемъ такую статью расхода: «на выдачу вознагражденія лицамъ, приглашеннымъ городской управою и думою въ качествѣ экспертовъ при разрѣшеніи техническихъ вопросовъ, возникающихъ при веденіи спеціальныхъ отраслей городского хозяйства, а также вознагражденій членамъ комиссіи по обревизованію отчета управы и на расходы по служебнымъ командировкамъ членовъ управы и служащихъ ея». Какъ видно изъ III графы росписи, эта статья расхода вносится на основаніи постановленія городской думы 16—23 декабря 1897 г. Но не вездѣ, конечно, такого рода постановленія могутъ пройдти такъ благополучно, чтобы не вызвать протеста и вступить въ законную силу. См. объ этомъ выше: «Борьба за гегемонію».

выписывать ихъ издали—это расходъ не для всякаго городского бюджета посильный, да и весьма рискованный, за отсутствіемъ какихъ либо гарантій противъ его весьма возможной непроизводительности. При томъ же важно не только проектированіе улучшеній, но и, главнѣйше, ихъ практическое осуществленіе, а это меньше всего зависитъ отъ ревизіонныхъ комиссій, такъ какъ часто даже категорически выраженная воля городскихъ думъ оказывается тутъ совершенно безплодной. Мы уже имѣли случай говорить о тѣхъ основныхъ дефектахъ въ современномъ строѣ городского управленія, которыми обусловливается систематическое игнорированіе управами думскихъ постановленій. Естественно, что такое игнорированіе имѣетъ мѣсто и въ той области, о которой у насъ теперь идетъ рѣчь. Въ докладахъ ревизіонныхъ комиссій жалобы на это—не только обычное, но, можно сказать, непремѣнное, обязательное явленіе. Вотъ что, напр., разсказывается въ докладѣ ростовской на Дону ревизіонной комиссіи. Въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ комиссіей дѣлались указанія на различные дефекты въ отчетности по одной изъ весьма обширныхъ отраслей мѣстнаго городского хозяйства, именно, по взиманію сбора съ земель, отведенныхъ подъ усадьбы въ трехъ городскихъ предмѣстьяхъ. Объ устраненіи этихъ дефектовъ дума, въ свою очередь, дѣлала неоднократныя постановленія; тѣмъ не менѣе при ревизіи отчета за 1898 годъ, комиссіи въ 1899 году снова пришлось установить: 1) что счетоводство управы нисколько не измѣнилось и никакого улучшенія по этому отдѣлу не послѣдовало; 2) что, напримѣръ, всѣ поступленія поземельнаго сбора продолжаютъ показываться въ одной графѣ безъ *выдѣленія недоимокъ, относимыхъ на счетъ оклада смѣтнаго года*, чѣмъ, конечно, маскируется дѣйствительное положеніе дѣлъ и т. д. Тогда же городская управа, въ свою очередь, представила въ думу по поводу доклада комиссіи печатное объясненіе, въ которомъ утверждала, что всѣ указанныя комиссіей и принятыя думою мѣры къ упорядоченію отчетности ею уже частью приведены, частью приводятся въ исполненіе. Успокоенная такимъ объясненіемъ, дума не нашла нужнымъ дѣлать какія либо новыя распоряженія по этому предмету. «Казалось бы,—читаемъ нынѣ въ докладѣ по обревизованію послѣдующаго отчета за 1899 годъ,—ревизіонной комиссіи оставалось теперь только удостовѣриться, что, наконецъ, всѣ

недочеты счетоводства управы по этому сбору уже пополнены. Но, по ближайшемъ ознакомленіи съ положеніемъ дѣла, комиссія, къ сожалѣнію, должна признаться, что ей приходится повторить вновь то, что было сказано въ прошломъ году: счетъ недоимокъ поземельнаго сбора бухгалтеріей такъ же не ведется, какъ и прежде, почему и въ настоящемъ отчетѣ недоимки эти совсѣмъ не показаны. Подворной книги на невыкупленные участки Богатаго Источника, вопреки увѣренію управы, что она заканчивается, нѣтъ, и ко *времени ревизіи только была заготовлена чистая книга*, но въ нее ничего пока не вписано».

Словомъ, все предшествующее объясненіе управы оказалось одной сплошной игрой фантазіи, имѣвшей единственной задачей увѣрить думу, что все обстоитъ благополучно. Понятно, что городская дума сдѣлала вновь рядъ соотвѣтствующихъ постановленій, которыя по прежнему останутся неисполненными...

Однако, если бы даже не было такого непозволительнаго отношенія къ постановленіямъ думы, улучшеніе счетоводства городскихъ управленій путемъ муниципальной самодѣятельности можетъ быть только чрезвычайно медленнымъ и притомъ достижимымъ въ весьма немногихъ наиболѣе значительныхъ городскихъ центрахъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ тутъ неизбѣжнымъ могучимъ тормазомъ является указанная уже недостаточная подготовка гласныхъ для удовлетворительнаго разрѣшенія вопросовъ счетоводства и отчетности. Между тѣмъ вредъ, приносимый городскому хозяйству недостаткомъ хорошей отчетности, неисчислимъ, и время не ждетъ...

Какъ ни значительны неудобства, обыкновенно, сопряженныя со всякой регламентаціей свыше, однако бываютъ условія, когда она не только необходима, но даже весьма желательна. Это именно тогда, когда регламентація имѣетъ въ виду не связать руки мѣстнымъ общественнымъ учрежденіямъ, а наоборотъ, облегчить ихъ, принявъ на себя разрѣшеніе по существу для нихъ непосильной задачи. Такою же, въ виду сказаннаго, нужно признать задачу установленія правильной муниципальной отчетности на основѣ раціональнаго счетоводства. И тутъ мы имѣемъ одинъ изъ тѣхъ весьма рѣдкихъ случаевъ, когда можно признать правильной точку зрѣнія, на которой стоитъ дѣйствующее городовое положеніе. Согласно ст. 26 прилож. къ ст. 140 (прим.) город. полож. «ближайшія

указанія относительно порядка составленія и классификаціи смѣтъ городскихъ поселеній, отпуска городскихъ суммъ, а равно формъ и порядка счетоводства, преподаются, съ приложеніемъ образцовъ смѣтъ и денежныхъ отчетовъ городскихъ управъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, и представляются правительствующему сенату для объявленія во всеобщее свѣдѣніе». На основаніи этого закона въ 1897 году изданы были инструкція и форма городской росписи, которыя, при всѣхъ ихъ несомнѣнныхъ недостаткахъ, весьма упорядочили городскія приходо-расходныя смѣты, до того представлявшія часто нѣчто столь же безпорядочное, какъ и современная городская отчетность. Затѣмъ, какъ извѣстно, сдѣланъ уже шагъ и къ упорядоченію послѣдней: особымъ совѣщаніемъ при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутреннихъ дѣлъ проектирована уже форма городского отчета; но вопросъ о наиболѣе цѣлесообразныхъ обязательныхъ къ всеобщему непремѣнному исполненію формахъ и порядкѣ городского счетоводства все-таки пока еще остается открытымъ. Есть всѣ основанія желать возможно скорѣйшаго его разрѣшенія. Понятно, весьма важно, чтобы преподанныя городскимъ управленіямъ формы и порядокъ счетоводства не явились бы продуктомъ кабинетнаго творчества, а были бы, какъ можно болѣе, приспособлены къ специфическимъ особенностямъ и потребностямъ городского финансоваго хозяйства. И мы думаемъ, что наиболѣе богатый и цѣнный матеріалъ для такого приспособленія можно найти именно въ докладахъ городскихъ ревизіонныхъ комиссій [1]).

---

[1]) Въ то время, когда наша книга уже была подготовлена къ печати, въ газетахъ появилось сообщеніе, что хозяйственный департаментъ потребовалъ отъ городскихъ управъ присылки докладовъ ревизіонныхъ комиссій за послѣдніе три года.

Вопросы труда въ городскомъ хозяйствѣ.

I.

Необычное усиленіе муниципальной предпріимчивости.—Необходимыя оговорки относительно «творческой работы» городскихъ управленій.—«Образцовый» концессіонный договоръ.—Въ какой мѣрѣ городскія предпріятія обслуживаютъ городское населеніе.—Отношеніе къ нимъ провинціальной печати.—Подрядно-концессіонная система и «хозяйственный способъ».

Въ послѣднее время въ провинціальной печати чуть ли не десятками встрѣчаются сообщенія, которыя, казалось бы, совсѣмъ не вяжутся со столь обычными и всеобщими у насъ жалобами на бездѣятельность, инертность и косность городского общественнаго управленія. Мы имѣемъ въ виду необычайно участившаяся извѣстія о многоразличныхъ повсемѣстно вновь возникающихъ городскихъ предпріятіяхъ, и слѣдовательно, развивающихся такимъ образомъ новыхъ отрасляхъ городского хозяйства. Извѣстія эти, собранныя во-едино, хотя бы за самый небольшой промежутокъ, способны въ самомъ дѣлѣ, произвести такое впечатленіе, особенно, на непосвященнаго въ закулисныя тайны посторонняго зрителя,—какъ будто бы современное городское общественное управленіе даже въ отдаленнѣйшихъ провинціальныхъ захолустьяхъ преисполнено кипучей энергіей. Вотъ напр., рядъ городовъ, которые частью скоро будутъ, частью уже залиты электрическимъ свѣтомъ: Астрахань, Бердичевъ, Великія Луки, Вильно, Винница, Владикавказъ, Елисаветградъ, Кишиневъ, Кіевъ, Кострома, Маріуполь, Нарва, Николаевъ, Орелъ, Пермь, Самара, Саратовъ, Севастополь, Симферополь, Таганрогъ, Тамбовъ, Тифлисъ, Томскъ, Херсонъ, Царицынъ, Ялта и др. Частью конно-желѣзныя дороги, частью электрическіе трамваи стоятъ на пути къ осуществленію въ Аккерманѣ, Армавирѣ, Астрахани, Винницѣ, Владикавказѣ, Ельцѣ, Казани, Костромѣ, Маріуполѣ, Нахичеванѣ-на-Дону, Ростовѣ-на-Дону, Смоленскѣ, Таганрогѣ, Томскѣ, Харьковѣ, Херсонѣ, Царицынѣ, и т. д. Далѣе стоятъ на очереди: устройство и расширеніе или переустройство водопроводовъ (Аккерманъ, Баку, Бузулукъ, Маріуполь, Николаевъ,

Рыбинскъ, Саратовъ, Таганрогъ, Тобольскъ, Тифлисъ, Царицынъ, Чердынь и др.), канализація (Астрахань, Аккерманъ, Екатеринославъ, Херсонъ, Ялта), бойни (Оренбургъ, Пятигорскъ, Новороссійскъ, Родошковичи, Черниговъ, Вологда и др.), кирпичные заводы (Полтава, Екатеринбургъ) и т. д. Не ясно ли, что въ области россійскаго городского хозяйства идетъ живая творческая работа? Къ сожалѣнію, наличность этой творческой работы можно признать только съ весьма существенными оговорками. При ближайшемъ ознакомленіи съ исторіею большинства перечисленныхъ муниципальныхъ начинаній обнаруживается, что въ огромномъ числѣ случаевъ импульсомъ, возбудившимъ энергію городского управленія, является скорѣе почти автоматическая подражательность, чѣмъ ясное сознаніе потребностей, удовлетвореніе которыхъ представлялось бы наиболѣе настоятельнымъ и своевременнымъ. Чаще всего городскому управленію не приходится проявлять даже той незначительной доли иниціативы и самодѣятельности, какая нужна для того, чтобы выбрать образецъ для подражанія. Въ настоящее время на мѣсто муниципальной иниціативы становится иниціатива людей, промышляющихъ концессіями. Теперь трудно найти даже захолустную городскую управу, въ которой не получались бы десятками предложенія о самыхъ разнообразныхъ концессіяхъ, даже не мыслимыхъ по мѣстнымъ условіямъ. Само собою разумѣется, что прожектеры, ищущіе концессій, ставятъ въ первую очередь не тѣ предпріятія, которыя представляются болѣе необходимыми мѣстному населенію, а тѣ которыя могутъ представить наиболѣе выгодное помѣщеніе капитала. Не требуетъ также отъ современнаго городского управленія особенной «творческой работы» самая выработка условій концессіоннаго договора, такъ какъ обыкновенно принято пользоваться готовыми образцами, при чемъ не считается необходимымъ особенно усердствовать надъ приспособленіемъ ихъ къ мѣстнымъ особенностямъ. Между прочимъ, напр., въ сферѣ электрическихъ трамвайныхъ концессій «образцовымъ» договоромъ до настоящаго времени, насколько намъ извѣстно, служитъ екатеринославскій, отнюдь, впрочемъ, не потому, что онъ чуждъ недостатковъ и обладаетъ какими либо выдающимися достоинствами: «образцовымъ» сдѣлало его единственно то, что онъ былъ «пробнымъ шаромъ», т.-е. первымъ концессіоннымъ договоромъ, благополучно получившимъ надлежащую

санкцію сейчасъ же вслѣдъ за появленіемъ извѣстнаго циркуляра министерства внутреннихъ дѣлъ о городскихъ концессіяхъ, когда многіе думали что концессіямъ наступилъ конецъ и народилась эра «хозяйственнаго способа»...

Возникшія при только что указанныхъ условіяхъ городскія предпріятія, неизбѣжно, должны страдать весьма существенными дефектами. Несомнѣнное во многихъ случаяхъ слѣпое слѣдованіе модѣ, затѣмъ столь обычное отсутствіе у городского управленія при проэктированіи предпріятій опредѣленнаго плана и системы, наконецъ, случайность и односторонность иниціативы, исходящей отъ предпринимателей концессіонеровъ, ищущихъ своей, а не городской выгоды,— все это дѣлаетъ вполнѣ естественнымъ и неизбѣжнымъ то, что очень часто, при наличности неудовлетворенныхъ насущныхъ нуждъ населенія, создаются предпріятія, для которыхъ время еще не созрѣло и которыя поэтому получаютъ почти исключительно показной характеръ. Къ числу такого рода предпріятій, по преимуществу, нужно причислить электрическое освѣщеніе, при яркихъ лучахъ котораго обыкновенно только еще рельефнѣе, еще рѣзче выступаютъ такія совершенно первобытныя прелести городского благоустройства (въ родѣ немощенныхъ улицъ, превращенныхъ въ болота или мусорныя свалки), которымъ лучше было бы прятаться во мракѣ ночи. А отмѣченная точка зрѣнія на концессіонные договоры, съ которой наилучшимъ представляется тотъ, который имѣетъ наиболѣе шансовъ не встрѣтить препятствій въ министерствѣ, который, словомъ, является наиболѣе близкой и точной копіей выдержавшаго въ этомъ отношеніи надлежащій искусъ «образцоваго» договора,— эта точка зрѣнія, очевидно, исключаетъ возможность совершенствованія концессіонныхъ договоровъ и даже какъ бы обязываетъ къ повторенію въ нихъ и къ закрѣпленію въ муниципальной практикѣ старыхъ ошибокъ и недосмотровъ, въ конечномъ итогѣ очень больно отзывающихся на городскомъ населеніи. Понятно, что все это только усугубляетъ вліяніе главнаго, основного въ этомъ случаѣ момента—даннаго состава город. общ. управленія. Безспорно, что даже при вполнѣ сознательномъ и активномъ отношеніи городского управленія къ городскимъ предпріятіямъ (независимо отъ того, осуществляются они хозяйственнымъ или подрядно-концессіоннымъ способомъ) послѣднія служатъ массѣ городского населенія почти всегда единственно постольку, поскольку

интересы и нужды этой массы совпадаютъ съ интересами и нуждами группъ, представленныхъ въ городскомъ управленіи и руководящихъ его судьбами. И съ того пункта, съ котораго между этими двумя порядками интересовъ начинается болѣе или менѣе рѣзкое противорѣчіе, городскія предпріятія, неизбѣжно, перестаютъ служить массѣ, будучи по самому существу предназначенными главнѣйшимъ образомъ для обслуживанія правящаго меньшинства. Было бы психологически невѣроятно, если бы это послѣднее прежде всего не помнило и не заботилось именно о себѣ и своихъ интересахъ. Вотъ почему, напр., въ какомъ нибудь захолустьѣ появляется вдругъ электрическое освѣщеніе, совершенно не гармонирующее съ окружающей городской обстановкой, но нужное домовладѣльцамъ и торговцамъ для освѣщенія ихъ квартиръ и магазиновъ. Вотъ почему, напр., заключая концессіонные договоры, городскія думы проявляютъ большую внимательность и осторожность при опредѣленіи порядка сооруженія и направленія трамвайныхъ линій, могущихъ оказать вліяніе на доходность домовъ и т. д., но въ значительной мѣрѣ равнодушны къ высотѣ проѣздной платы, къ вопросу о пересадкахъ, пониженныхъ тарифахъ и къ массѣ другихъ «мелочей», которыя могутъ существенно и больно задѣть только интересы городского большинства.

Только-что сказанное въ значительной мѣрѣ объясняетъ, почему на ряду съ усиленной, будто бы, дѣятельностью городского управленія, направленной на улучшеніе городского хозяйства, слѣдовательно, на пользу населенія,—обычныя жалобы послѣдняго нисколько не ослабѣваютъ, даже, несомнѣнно, усиливаются. При данныхъ условіяхъ, каждое новое городское предпріятіе, даже принося существенную и значительную пользу, является въ то же самое время новымъ источникомъ обидъ для рядового обывателя, и такимъ образомъ какъ бы служитъ только усугубленію и умноженію жалобъ и нареканій. Много интереснаго и поучительнаго на этотъ случай, при добромъ желаніи, можно было бы найти въ провинціальной печати. Особенно любопытное зрѣлище представляетъ обычная метаморфоза ея отношеній къ какому-либо новому городскому предпріятію: постепенный, хотя иногда и весьма быстрый, переходъ ея отъ радостныхъ надеждъ и упованій къ горькимъ жалобамъ и гнѣвнымъ обличеніямъ. Несомнѣнно, отражая въ данномъ случаѣ взгляды и настроенія обывателя, провинціаль-

ная печать, (конечно, тамъ, гдѣ она еще «вѣритъ и надѣется», не наученная горькимъ опытомъ), обычно начинаетъ съ ликованій и восторгомъ по поводу новой эры, открываемой въ городскомъ хозяйствѣ рѣшеніемъ думы осуществить данное предпріятіе. Ликованія и восторги достигаютъ кульминаціонной точки въ тотъ моментъ, когда предпріятіе, наконецъ, становится совершившимся фактомъ. Но... проходитъ нѣсколько дней послѣ торжественной церемоніи оффиціальнаго открытія предпріятія—и въ мѣстную газету начинаютъ проскальзывать замѣтки, въ которыхъ звучитъ недоумѣніе, а затѣмъ появляется и нотка разочарованія. Еще нѣсколько дней опыта и практическаго знакомства съ новымъ предпріятіемъ—и нотка разочарованія смѣняется уже рѣзко обличательнымъ тономъ, поскольку, конечно, таковой возможенъ. Дѣло кончается тѣмъ, что газета,—если она достаточно независима, чтобы стоять на стражѣ обывательскихъ интересовъ, и располагаетъ необходимой для того возможностью, которая рѣдко бываетъ особенно велика,—предпринимаетъ систематическую борьбу съ непорядками и темными сторонами столь сильно желаннаго и такъ горячо привѣтствованнаго городского предпріятія. Изо-дня въ день начинаютъ выплывать на свѣтъ Божій неприглядные факты его дѣятельности, обнаруживаются дефекты его сооруженія и эксплоатаціи, его несоотвѣтствіе нуждамъ населенія, игнорированіе и нарушеніе интересовъ публики и т. д. И это—совершенно независимо отъ того, является ли данное предпріятіе продуктомъ подрядно-концессіонной системы или, такъ называемаго, «хозяйственнаго способа». Къ сожалѣнію, не подлежитъ сомнѣнію, что при настоящихъ условіяхъ, при данномъ строѣ и данной организаціи городского общественнаго управленія, и эта система, и этотъ способъ даютъ одинаково незавидные результаты. Вотъ почему всѣ эти многочисленныя сообщенія о новыхъ городскихъ предпріятіяхъ, хотя бы даже предположенныхъ къ осуществленію хозяйственнымъ способомъ (напр., электрическое освѣщеніе въ Кишиневѣ и Елисаветградѣ, электрическое освѣщеніе, бойни, канализація въ Ялтѣ и т. п.), еще не знаменуютъ собою прогресса въ городскомъ хозяйствѣ. Быть можетъ, даже было бы лучше, если бы осуществленіе всѣхъ такихъ предпріятій, по крайней мѣрѣ тѣхъ, потребность въ которыхъ не особенно настоятельна, нѣсколько замедлилось и затянулось бы до такой, безусловно необходимой реорганиза-

ціи городского управленія, которая явилась бы залогомъ болѣе цѣлесообразной постановки городского хозяйства въ наибольшихъ выгодахъ для массы городского населенія.

II.

Положеніе служащихъ въ концессіонныхъ предпріятіяхъ.—Ростовскіе-на-Дону «трамвайные илоты». — Тульская конножелѣзная дорога. — Кременчугскій электрическій трамвай.—Тифлисское «недоразумѣніе». — Невмѣшательство городского управленія и § 15 владикавказскаго договора.—«Собственные» служащіе въ муниципализированныхъ предпріятіяхъ.—Инструкція петербургской думы.—Протоколъ омской санитарной комиссіи, живописующій омскія бойни.— Игнорированіе городскимъ управленіемъ интересовъ служащихъ, какъ частый случай муниципальнаго отношенія къ трудящимся классамъ населенія.—Чего можно ожидать въ этомъ отношеніи отъ предположеннаго расширенія избирательныхъ правъ.

Все то, что только-что говорилось о дефектахъ городскихъ предпріятій—ихъ нецѣлесообразность, игнорированіе и нарушеніе интересовъ населенія и т. п.—не представляетъ чего-либо неожиданнаго, новаго и невѣдомаго: то же самое по существу, только въ иной формѣ и въ другомъ масштабѣ, было искони обычнымъ въ сферѣ городского хозяйства и управленія. Но въ причинной связи съ возникновеніемъ, умноженіемъ и развитіемъ городскихъ предпріятій появилось также въ области городского хозяйства нѣчто новое, необычное, ранѣе почти невѣдомое: на очередь сталъ вопросъ о положеніи и интересахъ *труда* въ лицѣ вновь народившейся и довольно многочисленной уже въ настоящее время рабочей силы городскихъ предпріятій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, въ городскомъ хозяйствѣ возникла для городского управленія и новая, ранѣе ему совершенно невѣдомая задача, къ разрѣшенію которой оно оказывается, однако, еще совершенно не подготовленнымъ. Вопросъ о трудѣ, о его положеніи въ городскомъ хозяйствѣ, о средствахъ и способахъ огражденія и защиты его законныхъ интересовъ, столь детально и основательно разработанный на западѣ, даже въ значительной мѣрѣ уже рѣшенный тамъ (частью путемъ муниципализаціи концессіонныхъ предпріятій, частью путемъ включенія въ концессіонные и подрядные договоры пункта о «справедливой заработной платѣ»)—вопросъ этотъ у насъ еще

настолько новъ и юнъ, что въ нашихъ муниципальныхъ сферахъ только весьма немногіе сознаютъ его реальное существованіе и понимаютъ его смыслъ и значеніе. На лицо пока нѣтъ у насъ даже хотя сколько-нибудь полнаго и систематическаго сырого матеріала, на основаніи котораго можно было бы составить болѣе или менѣе детальную и точную картину положенія, занимаемаго трудомъ въ городскомъ хозяйствѣ, вообще, и въ городскихъ предпріятіяхъ, въ частности. Все, что имѣется на этотъ случай, исчерпывается немногими рѣдкими, краткими и отрывочными, по преимуществу, газетными сообщеніями. За отсутствіемъ лучшаго, остается до поры до времени довольствоваться этимъ матеріаломъ, цѣнность котораго при томъ же, повидимому, довольно высока: по крайней мѣрѣ, несмотря на свою отрывочность и случайность, онъ даетъ рядъ удивительно согласныхъ показаній, рисующихъ если не полную, то очень рельефную картину положенія и условій труда въ городскихъ предпріятіяхъ. Обратимся прежде всего къ тѣмъ даннымъ, которыя намъ удалось извлечь изъ провинціальной печати, относительно городскихъ, по преимуществу, концессіонныхъ конно-желѣзныхъ дорогъ и электрическихъ трамваевъ. Вотъ что мы узнаемъ, напр., изъ «Донской Рѣчи» о «трамвайныхъ илотахъ», по выраженію газеты, въ Ростовѣ-на-Дону. Вагоны конки начинаютъ тамъ циркулировать «по зимнему росписанію въ 5 часовъ 40 минутъ и по лѣтнему—въ 6 час. 20 мин. утра. Служащіе должны обязательно являться въ установленной формѣ, въ вычищенномъ платьѣ и сапогахъ за полчаса до начала движенія. Заканчивается движеніе на боковыхъ линіяхъ въ 10 час. вечера, а на Большой Садовой—въ 11 час. Въ непогоду случается, что вагоны задерживаются на центральной линіи до 12 часовъ ночи и позже. Затѣмъ кондуктору приходится еще отдавать «выручку», т.-е. отчетъ по продажѣ билетовъ. Такимъ образомъ, онъ освобождается и можетъ явиться домой (большинство живетъ на окраинахъ), не раньше 12 час. ночи, а въ 5 час. утра онъ уже долженъ быть на ногахъ, чтобы успѣть къ 6 часамъ вычистить платье и явиться на службу». Словомъ, въ Ростовѣ-на-Дону трамвайному кондуктору приходится изо-дня въ день на открытомъ воздухѣ, во всякую погоду, стоя, безпрерывно работать *почти по 18 часовъ* въ сутки!... За этотъ каторжный трудъ получаютъ: кондукторъ — 1 руб. въ сутки, кучеръ —

80 коп., подцѣпщикъ и возчикъ — 60 коп. Какъ видно уже изъ этой расцѣнки, служащіе получаютъ поденную плату, хотя и считаются служащими постоянными. Стоитъ служащему заболѣть хотя на одинъ день или помѣшаетъ ему какое-нибудь экстраординарное обстоятельство явиться на службу— и дневной заработокъ для него потерянъ. Кромѣ болѣзни, служащій конно-желѣзной дороги можетъ быть ежедневно уволеннымъ за малѣйшую провинность безъ предупрежденія, между тѣмъ какъ о своемъ желаніи оставить службу онъ обязанъ заблаговременно, за двѣ недѣли, заявить въ конторѣ. *Никакихъ праздниковъ служащіе не знаютъ.* Часто бываетъ, что служащій является на службу, но въ его услугахъ не нуждаются, напр., въ виду мятели, поломки или, вообще, случайной и временной пріостановки движенія всѣхъ или части вагоновъ; тогда онъ на этотъ день остается безъ заработка. Это называется «остаться въ резервѣ». Въ резервъ каждый изъ служащихъ попадаетъ по установленной очереди нѣсколько разъ въ мѣсяцъ. Но, кромѣ того, въ качествѣ мѣры взысканій за мелкія провинности практикуется еще оставленіе въ резервѣ внѣ очереди. Затѣмъ каждому изъ служащихъ приходится нѣсколько разъ въ мѣсяцъ бывать «смѣннымъ», когда вознагражденіе получается только въ половинномъ размѣрѣ. «Смѣнные» выполняютъ функціи обыкновенныхъ служащихъ во время ихъ обѣденнаго двухчасового перерыва. Кондукторамъ и кучерамъ полагается ѣсть только *одинъ разъ въ сутки* — во время обѣда. Время для обѣда не урегулировано и располагается между *8 часами утра и 6 час. вечера*. Кондукторъ не знаетъ, напримѣръ, смѣнятъ ли его на обѣдъ въ 8 часовъ утра и ему придется быть съ 10 час. утра до 12, а то и до 1 час. ночи «не пимши, не ѣмши», или же ему придется голодать съ 6 час. утра до 6 час. вечера? При отсутствіи или недостаточномъ количествѣ смѣнныхъ, служащій можетъ даже *вовсе остаться безъ обѣда и продежурить 18 час. на пищѣ св. Антонія.* Въ подобныхъ случаяхъ выдается сверхъ обычнаго вознагражденія надбавочная плата кондуктору — 35 коп., кучеру — 30 коп., подцѣпщикамъ и возчикамъ по 25 коп. Отъ установленной платы за лишеніе обѣда служащій не можетъ отказаться, какъ не можетъ отказаться отъ работы *безъ обѣденнаго перерыва.* Зато «опоздавшій болѣе 10 мин. приходомъ съ обѣда лишается части денной платы» (§ 64

правилъ для кондукторовъ). По точному смыслу этихъ правилъ, «отказываться незнаніемъ которыхъ никто не можетъ» (§ 72), кондукторъ долженъ «говорить тихо и кротко», быть «вѣжливымъ и предупредительнымъ» (§ 8) и, кромѣ прямыхъ своихъ обязанностей, долженъ наблюдать, «чтобы кучера не отвлекались отъ своихъ обязанностей разговоромъ» (§ 22); «выбрасывать изъ желобовъ рельсъ: гайки, винты, обломки подковъ и т. п.» (§ 36); «держать лошадей подъ уздцы, во время встрѣчи вагона съ процессіями» (§ 32); «помогать кучерамъ производить перепряжку лошадей и самому перепрягать ихъ» (§ 47, 48); «слѣдить за чистотой и исправностью вагоновъ, вытирать паклей вагонные скамьи» и т. п., и т. п. Кондукторамъ воспрещается «вести разговоры», кромѣ служебныхъ, «принимать въ вагонахъ непозволительныя позы» и курить табакъ. За провозъ кого-либо безъ билета, *хотя бы по приказанію начальника станціи или контролера*, съ кондуктора взыскивается въ первый разъ десятикратная стоимость билета, а во второй разъ онъ увольняется отъ службы. Вообще, увольненіе грозитъ кондуктору на каждомъ шагу. Для кучеровъ правила усугубляются еще пунктами, трактующими о безусловномъ, безпрекословномъ и немедленномъ выполненіи всѣхъ приказаній кондуктора и, кромѣ того, имъ запрещается еще «занимать мѣста на вагонныхъ скамьяхъ» даже во время стоянки вагоновъ на станціяхъ. Мѣсячный заработокъ кондуктора только въ самое горячее время года достигаетъ 27 руб., въ обыкновенное же время опускается до 20 руб. Мѣсячный заработокъ кучера даже при наилучшихъ условіяхъ не превышаетъ двадцати рублей; еще меньше удается получить подцѣпщикамъ и возчикамъ. При такомъ скудномъ вознагражденіи за каторжный трудъ всѣ служащіе обязаны еще пріобрѣтать за собственный счетъ форменную одежду.

Относительно тульской конно-желѣзной дороги, эксплоатируемой «обществомъ городскихъ и пригородныхъ конныхъ желѣзныхъ дорогъ въ Россіи», мы находимъ въ «Орловскомъ Вѣстникѣ» слѣдующія свѣдѣнія. Въ Тулѣ проложены три линіи: Кіевско-Милліонная, Курско-Воронежская и Чулковская, по которымъ циркулируютъ 22 вагона, обслуживаемыхъ нѣсколькими десятками кучеровъ, кондукторовъ и контролеровъ. По обыкновенію, здѣсь служба поденная, на собственномъ, содержаніи служащихъ, при чемъ получаютъ: кучера 50 коп.,

кондуктора—80 коп., а контролеры—1 руб. за прослуженный полный день, если онъ прошелъ «безъ замѣчаній». Замѣчанія же, которыя неизбѣжно постигаютъ каждаго служащаго, оплачиваются каждое штрафомъ отъ 1 до 3 рублей, что очень замѣтно понижаетъ заработокъ. Свою нелегкую службу тульскіе кучера, кондуктора и контролеры несутъ на двухъ линіяхъ съ 7 часовъ утра до 11 час. ночи, а на курско-воронежской до 12 и даже до 1 часу ночи, слѣдовательно, рабочій день равенъ 16—18 часамъ. «Въ будни кучеровъ и кондукторовъ, по ихъ техническому выраженію, «спускаютъ» на одинъ часъ для обѣда, а по праздникамъ случается, что этой милости не полагается и они въ теченіе 18 часовъ ничего «не кушаютъ». Зато каждые 3 дня имъ обязательно дается одинъ день отдыха, во время котораго они обязаны замѣнять въ обѣденное время отпущенныхъ «кушать». Плату за такіе дни они получаютъ въ половинномъ размѣрѣ, что сокращаетъ для нихъ платное рабочее время на пять или шесть дней въ мѣсяцъ».

Изъ напечатанныхъ въ 1900 г. въ «Полтавскихъ Губернскихъ Вѣдомостяхъ» замѣтокъ по поводу столкновеніи вагоновъ на линіи кременчугскаго электрическаго трамвая и вызваннаго этими замѣтками разъясненія со стороны управляющаго трамваемъ мы узнаемъ слѣдующее: въ Кременчугѣ кондуктора и вагоновожатые одинаково получаютъ 80 коп. за рабочій день. Для 14 циркулирующихъ вагоновъ управленіе трамвая имѣетъ 20 бригадъ (въ бригадѣ одинъ кондукторъ и 1 вагоновожатый); изъ нихъ 14 бригадъ должны являться на службу въ центральную электрическую станцію къ 7 часамъ утра и освобождаются отъ службы въ 11 час. ночи. Въ теченіи дня они пользуются обѣденнымъ перерывомъ, моментъ котораго не фиксированъ, а неопредѣленно колеблется между 10 час. утра и 6 час. вечера. Для смѣны на обѣденное время существуютъ три бригады, начинающія смѣну съ 10 часовъ. Кромѣ того существуютъ еще 3 резервныя бригады, которыя, по увѣренію управляющаго трамваемъ, «даютъ возможность каждому кондуктору и вагоновожатому имѣть въ теченіе мѣсяца около четырехъ свободныхъ дней». Поступающіе на службу должны представить залогъ въ размѣрѣ пятидесяти рублей, а изъ заработка высчитывается опредѣленная сумма за выдаваемую управленіемъ трамвая форму. Максимальный мѣсячный заработокъ кондукторовъ и вагоновожатыхъ въ Кременчугѣ не превышаетъ

20 руб. за ежедневный 15 — 16 часовой трудъ. Въ этомъ рабочемъ времени, благодаря непропорціонально малому количеству смѣнныхъ бригадъ, могущихъ въ одинъ пріемъ смѣнить только едва одну четвертую часть работающихъ на линіи служащихъ, оказывается 9—10 часовъ *непрерывной* работы.

Мартовское «недоразумѣніе» 1899 года на тифлисской конно-желѣзной дорогѣ раскрыло характеръ отношеній управленія этой дороги къ ея служащимъ, особенно, низшимъ кучерамъ, конюхамъ и т. д. «Недоразумѣніе» заключалось въ томъ, что 21 марта 1899 года, какъ сообщалось тогда въ кавказскихъ газетахъ, кучера и конюхи явились рано утромъ въ паркъ конно-желѣзной дороги и, заявивъ о своемъ отказѣ отъ работы, потребовали разсчета. Само собою разумѣется, что дирекція конно-желѣзной дороги, возмущенная «бунтомъ», пригласила для усмиренія его полицію. На этотъ разъ, однако, это послужило только на пользу служащимъ, такъ какъ повело къ оффиціальному тутъ же на мѣстѣ выясненію ихъ правоты. Обнаружилось, что имъ дѣйствительно не оставалось другого исхода, какъ требовать разсчета. Обнаружилось, что рабочій день, при поденной платѣ въ 80 коп. равенъ 18 часамъ, при чемъ еще чрезмѣрные штрафы часто поглощали половину мѣсячнаго заработка. Штрафы взыскивались за всякое самое ничтожное упущеніе; такъ, напр., если лошадь во дворѣ парка вырывалась и шла въ конюшню, то за это взыскивалось 2 рубля штрафа!.. Далѣе,—правленіе анонимнаго общества тифлисской конки открыло въ паркѣ свою портняжную мастерскую и обязало кучеровъ покупать изъ этой мастерской солдатскія шинели. Шинели эти прежде покупались ими на базарѣ за 1—2 руб., а тутъ, какъ удостовѣряетъ «Нов. Обзор.», за старыя шинели взыскивали по 7 руб. 50 коп. Эти шинели и затѣмъ непосильные штрафы были главное, что, наконецъ, перевысило мѣру долготерпѣнія служащихъ. Благодаря вмѣшательству администраціи, недоразумѣніе кончилось тѣмъ, что дирекція конки обѣщала исполнить законныя притязанія служащихъ, въ частности же уменьшить тяжесть штрафовъ и разрѣшить покупку шинелей на базарѣ. Удовлетворенные этимъ обѣщаніемъ, служащіе сейчасъ же принялись за работу. Но кавказская печать оставила тогда подъ большимъ сомнѣніемъ вопросъ, будутъ ли дирекціей исполнены данныя обѣщанія. Сомнѣніе это оказалось не напраснымъ. Въ № 2 (отъ

3 января 1900 г.) оффиціальнаго, издаваемаго канцеляріей главноначальствущаго «Кавказа» мы читаемъ слѣдующее: «1-го января, въ 5 часовъ утра, въ Муштаидскомъ переулкѣ произошли уличные безпорядки, которымъ былъ положенъ конецъ лишь къ 9 час. утра. Дѣло въ томъ, что между администраціею тифлисскаго трамвая, кучерами и кондукторами послѣдняго произошли какія-то недоразумѣнія, вызвавшія со стороны послѣднихъ, т.-е. кучеровъ и кондукторовъ, угрозы по адресу нѣкоторыхъ служащихъ аномимнаго общества. У парка трамвая собралась толпа кучеровъ и кондукторовъ, человѣкъ въ 200, между которыми произошла драка, вызвавшая вмѣшательство полиціи. Въ результатѣ нѣсколько разъ повторявшихся дракъ—6 человѣкъ раненыхъ кучеровъ и кондукторовъ и 5 человѣкъ городовыхъ (послѣдніе легко ранены полѣньями дровъ, палками и проч.). Кучера и кондуктора, большею частью пьяные, при содѣйствіи роты солдатъ стрѣлковаго батальона, арестованы. Многимъ удалось скрыться, но человѣкъ 60 отправлены въ тюрьму».

Такъ обстоитъ дѣло въ городскихъ концессіонныхъ предпріятіяхъ. Какъ видно изъ приведенныхъ примѣровъ, положеніе служащихъ въ этихъ предпріятіяхъ характиризируется слѣдующими моментами: 1) чрезмѣрно продолжительный рабочій день; 2) низкая заработная плата при фактическомъ еще большемъ уменьшеніи заработка системою произвольныхъ штрафовъ и оставленія въ резервѣ, и 3) полная необезпеченность заработка, благодаря системѣ поденной платы, которая лишаетъ служащаго заработка, не только во время болѣзни, но и при всякой случайной и временной остановкѣ предпріятія, напр., во время мятели, при поломкѣ вагона и т. п. Мало того, въ случаѣ полученія служащимъ увѣчья или тяжкаго поврежденія въ здоровьи по винѣ предпріятія, система поденной платы чрезвычайно затрудняетъ, во вредъ потерпѣвшему, опредѣленіе размѣра вознагражденія, которое онъ имѣетъ право получить [1])..

[1]) Характерно, что съ техническимъ усовершенствованіемъ предпріятій, напр., съ переходомъ отъ конной тяги къ электрической, условія труда ухудшаются. Такъ, въ Казани, при существованіи конной тяги, вагоны имѣли на конечныхъ пунктахъ (нужно думать, ради лошадей?!) остановки продолжительностью отъ 7 до 15 минутъ, что давало возможность кондукторамъ и кучерамъ посидѣть, отдохнуть и даже напиться чаю. Съ введеніемъ электрической тяги, съ ускореніемъ движенія и увеличеніемъ количества рейсовъ, остановки на конечныхъ пунктахъ сведены почти къ нулю: кондукторамъ и вагоновожатымъ теперь приходится уже работать все положенное время безъ передышки. Норма же рабочаго дня достигаетъ къ Казани 20—22 часовъ!..

Какъ относится городское управленіе къ такому печальному положенію служащихъ въ концессіонныхъ городскихъ предпріятіяхъ? Къ сожалѣнію, совершенно безразлично. Изъ всей извѣстной намъ муниципальной практики мы можемъ указать только на двѣ попытки городскихъ управленій выступить на защиту труда. Такъ, года три тому назадъ въ тифлисской думѣ былъ поднятъ вопросъ объ урегулированіи рабочаго дня служащихъ на конкѣ, но концессіонеръ, не соглашаясь на какія-либо ограниченія, по просту пригрозилъ городу, что если будетъ ограниченъ рабочій день, то *онъ уменьшитъ жалованье служащимъ*; эта угроза, повидимому, такъ подѣйствовала на думу, что она даже измѣнила свой взглядъ на вопросъ, и когда впослѣдствіи онъ снова былъ поднятъ нѣкоторыми гласными, то она уклонилась отъ его рѣшенія, находя, что онъ не входитъ въ кругъ ея обязанностей. Еще раньше тифлисской думы вопросъ объ урегулированіи рабочаго времени на конно-желѣзныхъ дорогахъ поставленъ на очередь одесской думой, которая сдѣлала попытку разрѣшить его путемъ изданія, на основаніи п. 5 ст. 108 город. полож. соотвѣтствующаго обязательнаго постановленія. Эта попытка встрѣтилась съ административнымъ разъясненіемъ, что «опредѣленіе продолжительности труда поѣздной прислуги на конно-желѣзныхъ дорогахъ составляетъ предметъ договорныхъ отношеній между нанимателемъ и нанимаемыми, нормировать которыя городскимъ общественнымъ управленіемъ законъ не предоставляетъ права». Однако, судя по дальнѣйшимъ извѣстіямъ, такое разъясненіе нисколько не обезкуражило одесской думы, которая только приняла его къ свѣдѣнію и соображенію при составленіи новыхъ выработанныхъ ею правилъ, т.-е., поставила ихъ формальнымъ основаніемъ не нормировку отношеній между нанимателями и нанимаемыми, а опредѣленіе условій безопасности движенія, поскольку таковая зависитъ отъ продолжительности и условій труда. Впрочемъ, если относительно права городского управленія нормировать трудъ въ городскихъ концессіонныхъ предпріятіяхъ путемъ обязательныхъ постановленій можетъ еще возникнуть, хотя бы неосновательное, сомнѣніе, то ни малѣйшаго сомнѣнія нѣтъ относительно законной возможности производить такую нормировку путемъ взаимнаго соглашенія города съ контрагентомъ, включая соотвѣтствующія требованія въ концессіонный договоръ. Тѣмъ не менѣе до сихъ поръ ни одно

городское управленіе на Руси, насколько намъ извѣстно, даже не попробовало такъ поступить, и въ самыхъ новѣйшихъ концессіонныхъ договорахъ, напр., ростовскомъ-на-Дону, астраханскомъ или въ позднѣе получившемъ санкцію военнаго министерства владикавказскомъ договорѣ нѣтъ хотя бы намека на что-либо подобное. О служащихъ, если говорится, то исключительно въ томъ смыслѣ, въ какомъ о нихъ трактуетъ, напр., нижеслѣдующій § 15 владикавказскаго договора: «предприниматель обязанъ имѣть при поѣздахъ кондукторовъ и прочую прислугу исправную, трезвую, одѣтую опрятно, въ формѣ, всегда исправной, по образцу, одобренному городской управой. Кондуктора и другіе служащіе электрическаго трамвая въ своемъ обращеніи съ публикой должны быть предупредительны и соблюдать полную вѣжливость». Больше никакихъ требованій и пожеланій городскимъ управленіемъ въ отношеніи служащихъ къ концессіонерамъ не предъявляется.

Чтобы уразумѣть истинную причину такого безразличнаго и равнодушнаго отношенія городскихъ управленій къ судьбамъ служащихъ въ концессіонныхъ предпріятіяхъ, слѣдуетъ еще посмотрѣть, что же дѣлается въ муниципализированныхъ предпріятіяхъ. Оказывается, что къ судьбѣ своихъ «собственныхъ» служащихъ городское управленіе не менѣе равнодушно, чѣмъ къ судьбѣ концессіонныхъ. Возьмемъ хотя бы утвержденную петербургской думою инструкцію по управленію конножелѣзными дорогами, перешедшими въ завѣдываніе города. Этой инструкціей предписывается, чтобы линейные служащіе всегда были на своемъ мѣстѣ, чтобы въ мастерскихъ не было излишняго количества рабочихъ, чтобы контролеры и кондуктора хорошо знали и строго исполняли свои служебныя обязанности, чтобы они были внимательны, вѣжливы и предупредительны съ публикой. Судьба служащихъ инструкціей въ значительной мѣрѣ отдана въ руки управляющаго, который можетъ по своему личному усмотрѣнію опредѣлять на службу, увольнять отъ нея и штрафовать, хотя бы по особо утвержденной табели штрафовъ. Зато мы тщетно стали бы искать въ петербургской думской инструкціи такихъ параграфовъ, которые нормировали бы трудъ служащихъ, опредѣляли бы продолжительность рабочаго дня, устанавливали бы надлежащій отдыхъ при соотвѣтствующемъ количествѣ смѣнъ и гарантировали бы служащимъ справедливую и достаточную заработную плату. Или вотъ,

напр., любопытный документъ, прекрасно разъясняющій, въ какой санитарно-гигіенической обстановкѣ приходится и работать, и жить городскимъ рабочимъ въ муниципальныхъ предпріятіяхъ. Предъ нами протоколъ осмотра омской санитарной комиссіей омскихъ городскихъ боенъ. Это—документъ такой высокой цѣнности, что мы рѣшаемся воспроизвести его изъ «Степного Края» цѣликомъ во всей его краснорѣчивой неприкосновенности: «1899 года октября 30 дня. Санитарная комиссія подъ предсѣдательствомъ господина омскаго полиціймейстера въ составѣ члена отъ городской управы г. Леонтьева, врача I уч. Омскаго уѣзда г. Браховича съ участіемъ городского ветеринара г. Шевелева и командированныхъ отъ полиціи предсѣдателемъ комиссіи участковаго пристава коллежскаго ассесора Кускова и помощника пристава Иванова, сего числа производила осмотръ городскихъ боенъ, при чемъ оказалось: общій дворъ боенъ въ формѣ прямоугольника занимаетъ площадь около 3000 квад. саж., прочно огражденъ высокимъ заборомъ, внутри котораго правильными рядами располагается:—четыре корпуса мясныхъ складовъ, раздѣленныхъ на 22 отдѣленія съ 9 пристроенными кладовыми для приборнаго мяса, два корпуса съ 8 отдѣленіями для бараньихъ тушъ и одинъ корпусъ съ 8 отдѣленіями для склада разнаго сала. Остальная площадь двора занята сушильнями кожъ, и, вдоль ограды съ лѣвой стороны, восемнадцатью пригонами для скота, изъ коихъ 5 пригоновъ для мелкаго рогатаго скота. Два отдѣленія для очистки кишокъ расположены въ противоположныхъ концахъ двора. Помѣщеніемъ для рабочихъ служатъ два флигеля, каждый въ 4 комнаты. Домъ смотрителя при въѣздѣ во дворъ и въ правомъ углу, въ видѣ пристройки къ складу сала — собачій пріютъ. Во дворѣ имѣются два отхожихъ мѣста и ни одной помойной ямы. Въ общемъ дворъ представляется весьма грязнымъ: при въѣздѣ съ правой стороны—куча навоза, а съ лѣвой—видна лужа помоевъ. Два отхожихъ мѣста настолько переполнены, что содержимое вылѣзаетъ вонъ, столчаги и полы обильно покрыты экскрементами, и нѣтъ такого мѣста гдѣ бы можно было поставить ногу, не рискуя опачкаться; все это сдѣлало отхожія мѣста недоступными, и окрестность вокругъ ихъ отправляетъ нынѣ назначеніе этихъ мѣстъ. Кромѣ того, экскременты видны за жилыми помѣщеніями рабочихъ, вдоль ограды всего двора и у боковой стѣны третьяго корпуса мясного склада, гдѣ между прочимъ,

валяются опачканные экскрементами рычаги для поднятія стяговъ мяса. Помимо экскрементовъ сзади флигелей, занимаемыхъ рабочими, у входа въ таковые видна масса всевозможныхъ съѣстныхъ отбросовъ вперемѣшку съ рогами, костями и требушиной, затащенныхъ сюда видимо собаками. Наибольшей неряшливостью поражаютъ два отдѣленія, очищающія кишки, гдѣ содержимое кишекъ, не попадая по назначенію въ жолобъ, ведущій черезъ стѣну въ наружный резервуаръ, расплывается толстымъ слоемъ не только по полу, но размазывается и по стѣнамъ; рабочіе перемазаны кишочными нечистотами и никто изъ членовъ комиссіи не рискнулъ переступить порогъ этихъ отдѣленій. Особенное скопленіе навоза замѣчается у пригоновъ подъ №№ 2 и 3, у корпуса подъ № 4 и у склада сала, гдѣ особенно много всякихъ отбросовъ:—рогъ, требушины, костей и кишокъ. Въ отдѣленіяхъ мясного склада замѣчается вообще тѣснота и стяги мяса подвѣшиваются вплотную другъ къ другу безъ промежутковъ; кромѣ того, въ нѣкоторыхъ изъ этихъ отдѣленій стяги мяса касаются грязнаго пола, какъ напримѣръ, въ отдѣленіяхъ подъ № 16, 18, 20 и 21. Въ этихъ отдѣленіяхъ особенно грязны не только полы, но и стѣны; въ дополненіе къ этой грязи является неряшливость рабочихъ:—въ № 16 между мясомъ валяются грязныя палки, рогожа, три полушубка и два грязныхъ фартуха, въ № 18—два полушубка, въ углу куча рогъ и сора, тутъ же котелокъ со смолой, у самаго входа—навозъ, въ № 20—грязные носилки и палки брошены прямо на мясо, такіе же грязныя палки въ № 21 воткнуты въ сало и осердіе, въ №№ 11, 12 и 13 не имѣется вовсе половъ. Этой всеобщей грязи и неряшливости не мало способствуетъ ветхость самихъ зданій, полы которыхъ давно легли на грунтъ земли и не имѣютъ необходимыхъ продушинъ для притока свѣжаго воздуха. Промозгшія, гнилыя половицы, покрытыя толстымъ слоемъ грязи, скопившейся въ теченіи многихъ лѣтъ и пропитанныя органическими жидкостями, истекаемыми изъ мясныхъ стяговъ, своимъ прикосновеніемъ къ свѣжему мясу не могутъ не заражать такового. Самая почва земли подъ этими полами глубоко пропитана тѣми же органическими жидкостями. Еще безотраднѣе въ этомъ отношеніи представляются корпуса для убоя крупнаго рогатаго скота, гдѣ полы, устроенные скатомъ къ серединѣ, къ общему жолобу выводящему кровь въ два наружныхъ резервуара, устроенныхъ

въ обоихъ концахъ каждаго корпуса; не смываемая съ этихъ половъ кровь не только пропитала насквозь половицы и стѣны, но оставаясь на поверхности сгустками въ видѣ лужъ (что наблюдается въ особенности въ углахъ), загниваетъ, издавая непріятное зловоніе. Сало и кровь густымъ слоемъ покрываютъ стѣны этихъ корпусовъ, которыя разлагаясь, также не могутъ не заражать мяса свѣже-убитаго скота, подвѣшиваемаго къ этимъ стѣнамъ. Всѣ всходы въ №№ этихъ корпусовъ пропитаны кромѣ крови желудочными нечистотами животныхъ и совершенно заскользли. Желудочныя нечистоты выливаются въ особыя ящики, устроенные при входѣ въ каждый номеръ, но не всегда попадая по назначенію расплываются по грунту, далеко пропитывая землю подъ всходами и самыми корпусами. Эти зданія безусловно требуютъ переноса на новыя мѣста ближе къ водѣ, а почва подъ ними основательной дезинфекціи и освобожденія на нѣсколько лѣтъ отъ всякихъ новыхъ построекъ.

Все антисанитарное состояніе боенъ можетъ быть отчасти объяснено отдаленіемъ ихъ отъ воды, столь необходимой для поддержанія чистоты, и нѣсколько бочекъ, привозимыхъ сюда изъ р. Иртыша, едва могутъ удовлетворять потребностямъ рабочихъ и смотрителя. Два колодца во 2 и 7 №№ боенъ давно заколочены и не отправляютъ своего назначенія по значительной своей глубинѣ. Измѣреніе, произведенное въ № 2, показывало глубину колодца свыше 40 маховыхъ саженъ, и бичева такой же длины съ привязаннымъ къ концу ея фонаремъ не достала воды.

Два флигеля, служащіе помѣщеніемъ для рабочихъ, будучи загрязненными по наружности всякаго рода отбросами навозомъ, экскрементами и помоями, *представляютъ собой промозгшія, антигигіеническія клоаки*, могущія сдѣлаться гнѣздами заразныхъ болѣзней,—всюду грязь, всосавшаяся до неузнаваемости предметовъ, тѣснота и главное, *недостатокъ воздуха, при полномъ отсутствіи вентиляціи*. Въ одной изъ комнатъ флигеля № 1, при 9 куб. саж. емкости воздуха помѣщается 40 человѣкъ, въ другой, при такомъ же содержаніи воздуха—15 человѣкъ и въ третьей—12 человѣкъ. Въ № 2 флигеля въ одной комнатѣ при 7 куб. саж. воздуха помѣщается 21 человѣкъ и въ другой, при томъ же содержаніи воздуха—25 человѣкъ. Остальныя три комнаты занимаются семействами постоянныхъ сторожей и болѣе или менѣе удов-

летворительны. О вышеизложенномъ и постановленъ настоящій протоколъ» (слѣдуютъ подписи). Таковы условія, въ которыхъ работаютъ и живутъ въ Омскѣ городскіе рабочіе. Омскъ—крупный административный центръ съ почти 40-тысячнымъ населеніемъ, слѣдовательно, не захолустный городишко, а городъ, какихъ немного на Руси [1]). Нельзя утѣшать себя также тѣмъ, что Омскъ находится не въ Европейской, а въ средне-азіатской Россіи. Увы, поразительная картина, нарисованная омскимъ протоколомъ, повторяется со стереотипной точностью въ десяткахъ сѣверныхъ, центральныхъ и южныхъ городовъ и въ такихъ даже крупныхъ центрахъ съ милліонными бюджетами, какъ, напр., Кіевъ, Ростовъ-на-Дону и т. п.

Кромѣ конокъ и боенъ, въ непосредственномъ завѣдываніи городовъ имѣется теперь уже много другихъ предпріятій: канализаціи, водопроводы, электрическія станціи, наконецъ, почти повсемѣстно,—отъ самыхъ большихъ до очень маленькихъ городовъ,—такъ называемые, сорные, санитарные и ассенизаціонные обозы и т. п. Какое вознагражденіе получаютъ, сколько работаютъ, чѣмъ питаются и въ какой обстановкѣ живутъ рабочіе этихъ предпріятій,—обо всемъ этомъ въ настоящее время знаютъ только тѣ, кому приходилось близко стоять къ городскому хозяйству. Провинціальная печать, у которой такъ много неотложныхъ задачъ и обязанностей и такъ мало возможности выполнить ихъ, пока еще весьма мало интересовалась этимъ вопросомъ. Но если бы она заинтересовалась имъ, если бы она взяла на себя благородную задачу освѣтить свѣтомъ гласности то, что дѣлается въ интересующемъ насъ отношеніи за кулисами «собственныхъ» городскихъ предпріятій, то мы можемъ поручиться, что получились бы нерѣдко картины даже поразительнѣе тѣхъ, которыя наблюдаются, какъ нѣчто обычное и нормальное, въ предпріятіяхъ концессіонныхъ!..

Невмѣшательство городского общественнаго управленія въ отношенія между концессіонерами и служащими можно было бы еще съ натяжкою, конечно, объяснить не равнодушіемъ

[1]) Отмѣтимъ, что омская городская дума не задумалась ассигновать 100 т. р. на постройку театра. Очевидно, при добромъ желаніи, въ омской городской кассѣ нашлись бы средства и для улучшенія городскихъ боенъ. Кстати, въ то время, когда эти строки были уже набраны, мы получили протоколъ осмотра помѣщенія омской пожарной команды. Оказывается, что санитарно-гигіеническія условія, въ которыхъ живутъ омскіе пожарные, немногимъ лучше того, что мы знаемъ относительно боенъ.

его къ интересамъ труда, а наличностью у современныхъ гласныхъ неправильной точки зрѣнія, съ которой эти отношенія представляются «постороннимъ», «чужимъ» дѣломъ, почему городскому управленію въ него вмѣшиваться не слѣдъ. Но такое объясненіе совершенно неприложимо къ тому случаю, когда дѣло идетъ о «собственныхъ» городскихъ рабочихъ: тутъ простое, явное, несомнѣнное и ни малѣйшему спору не подлежащее пренебреженіе къ ихъ интересамъ. Было бы, однако, ошибочно признать за даннымъ явленіемъ, т.-е., за невнимательнымъ отношеніемъ городского управленія къ интересамъ служащихъ въ городскихъ предпріятіяхъ (хозяйственныхъ и концессіонныхъ) исключительное, особое и самостоятельное значеніе. Это не болѣе, какъ частное проявленіе того принципіальнаго общаго, что даетъ основной тонъ дѣятельности современнаго городского управленія и опредѣляетъ направленіе, въ какомъ ведется современное городское хозяйство. Словомъ, это не болѣе, какъ частный случай обычнаго, нормальнаго и при данныхъ условіяхъ неизбѣжнаго равнодушнаго отношенія городского управленія къ интересамъ вообще трудящихся классовъ населенія, игнорируемыхъ нынѣ дѣйствующей городской избирательной системой. Нѣтъ необходимости, кажется, особенно останавливаться на доказательствѣ того, что получить значеніе фактора, вліяющаго на строй и направленіе городского хозяйства, эти интересы смогутъ только при условіи соотвѣтствующей реорганизаціи городского управленія. Тогда, само собою, наступитъ также благопріятный моментъ для болѣе или менѣе удовлетворительнаго рѣшенія вопроса о положеніи труда въ городскихъ предпріятіяхъ. Но скоро ли совершится столь необходимая реорганизація? То, что пока извѣстно о проектируемомъ будто бы расширеніи избирательныхъ правъ, ни мало не окрыляетъ насъ надеждами. Предполагаемый высокій цензъ квартиронанимателей-избирателей дѣлаетъ весьма сомнительнымъ, чтобы они внесли въ городское управленіе болѣе близкое и ясное пониманіе и болѣе горячій интересъ къ нуждамъ и потребностямъ массы городского населенія. Это, во-первыхъ, Во вторыхъ, личнымъ составомъ городского управленія еще далеко не все исчерпывается. Его улучшеніе можетъ получить замѣтное реальное значеніе только при условіи надлежащей компетенціи и соотвѣтствующихъ предѣловъ власти: самый образцовый личный составъ дастъ нулевой результатъ, если

не будетъ имѣть юридической и фактической возможности дѣлать то, что слѣдовало бы. Между тѣмъ именно въ этомъ отношеніи никакихъ надеждъ въ виду не имѣется. При наличныхъ условіяхъ едва ли не единственныхъ положительнымъ результатомъ допущенія квартирантовъ въ составъ городского представительства можетъ явиться только усиленіе городскихъ финансовыхъ средствъ квартирнымъ налогомъ. Для современныхъ скудныхъ истощенныхъ хроническими дефицитами городскихъ бюджетовъ это будетъ замѣтнымъ и весьма желаннымъ плюсомъ. Но, при извѣстныхъ условіяхъ, и положительный факторъ оказываетъ отрицательное вліяніе. Во всякомъ случаѣ, одно усиленіе городскихъ рессурсовъ, само по себѣ, не служитъ даже тѣнью гарантіи въ отношеніи того, что, наконецъ, удѣлено будетъ подобающее вниманіе интересамъ и нуждамъ трудящихся классовъ, вообще, и служащихъ въ городскихъ предпріятіяхъ, въ особенности. Вѣрнѣе всего, что съ этими интересами и нуждами, въ смыслѣ болѣе или менѣе полнаго ихъ удовлетворенія, пока ихъ участь зависитъ отъ даннаго городского управленія, намъ придется еще долго постоять въ сторонкѣ и весьма повременить...

III.

Лондонская программа.—Опредѣленныя ею обязанности города по отношенію къ труду.—Немыслимость полнаго практическаго осуществленія теперь ея у насъ.—Возможность улучшенія нынѣ условій труда только въ одной частной области.

Чѣмъ безнадежнѣе представляется положеніе вопросовъ труда въ нашемъ городскомъ хозяйствѣ, тѣмъ болѣе завиднымъ кажется то, что сдѣлано уже въ этой области на западѣ. Поразительные успѣхи, достигнутые въ послѣднія десятилѣтія западно-европейскими городами, въ значительной мѣрѣ объясняются сознательной и планомѣрной дѣятельностью ихъ муниципалитетовъ. Вмѣсто непродуманности и случайности, всевластно царящихъ въ практикѣ нашего городскаго общественнаго управленія, западно-европейскіе муниципалитеты представляютъ намъ рѣзко противуположную картину дѣятельности, направленной на достиженіе заранѣе опредѣленно, ясно и точно намѣченныхъ цѣлей, на осуществленіе болѣе или

менѣе полной и всесторонней муниципальной программы. Среди такого рода программъ первое мѣсто принадлежитъ знаменитой «лондонской программѣ», выработанной еще въ 1889—1892 гг. и съ тѣхъ поръ неуклонно проводимой въ жизнь прогрессивнымъ большинствомъ совѣта лондонскаго графства. Однако «лондонской» она является только по мѣсту своего составленія; задачи прогрессивной муниципальной политики опредѣляются ею такъ полно и всесторонне, что по существу, за исключеніемъ немногихъ пунктовъ чисто мѣстнаго характера, она представляетъ собою программу всѣхъ передовыхъ западно-европейскихъ муниципалитетовъ. Поэтому особенно знаменательно и характерно, что въ ряду опредѣляемыхъ этой программой «принциповъ муниципальной дѣятельности» на *первомъ* мѣстѣ поставлено то положеніе, что городское управленіе не только должно хорошо обращаться съ своими собственными рабочими, но и служить образцомъ для другихъ предпринимателей, какъ въ отношеніи длины рабочаго дня и размѣра рабочей платы, такъ и въ отношеніи всѣхъ прочихъ условій труда. При этомъ, въ частности, городское управленіе должно добиваться установленія 8 часового рабочаго дня, 6 дневной рабочей недѣли, и такой же высокой заработной платы, какую получаютъ рабочіе трэдъ-уніоновъ. Далѣе, въ ряду «обязанностей, касающихся соблюденія справедливости, бережливости и общественной пользы въ управленіи», опять таки на первомъ мѣстѣ, находимъ требованіе, чтобы «строжайшимъ образомъ» соблюдался параграфъ, запрещающій заключать контракты съ такими предпринимателями, которые не желаютъ платить «справедливой» заработной платы и соблюдать признанныя основательными требованія труда. Одновременно рекомендуется городскому управленію, по мѣрѣ возможности, самому нанимать рабочихъ для производства городскихъ работъ, привлекая къ нимъ путемъ хорошаго вознагражденія лучшія рабочія силы, но избѣгая повышенія крупныхъ окладовъ. Не забыты, наконецъ, и безработные, ради которыхъ городскому управленію рекомендуется откладывать производство городскихъ работъ, по возможности, до такого времени, когда уменьшается спросъ на рабочія руки,—и побуждать къ такому же образу дѣйствій другія мѣстныя учрежденія...

Эти пункты «лондонской программы», которые были бы глубоко поучительными даже въ томъ случаѣ, если бы они

являлись только утопической дезидератой, какъ извѣстно, въ дѣйствительности, получили уже весьма широкое практическое осуществленіе не только въ Англіи, но и на всемъ европейскомъ континентѣ, за исключеніемъ нашего обширнаго отечества. Задача, которую «лондонская программа» и общеевропейская муниципальная практика ставятъ на первый планъ, нашему городскому управленію совершенно чужда. Положеніе рабочихъ и служащихъ въ нашихъ городскихъ учрежденіяхъ и предпріятіяхъ нисколько не лучше обычнаго средняго уровня. И въ отношеніи размѣра заработной платы, и относительно продолжительности рабочаго времени, и въ смыслѣ продовольствія и жилищной санитарно-гигіенической обстановки они нерѣдко оказываются обставленными даже хуже, чѣмъ въ частныхъ предпріятіяхъ. Для современнаго нашего городского общественнаго управленія рабочій является такой же машиною для выработки возможно большаго количества неоплаченной прибавочной стоимости, какъ и для любого капиталиста. Нисколько не заботясь о справедливости въ отношеніи къ собственнымъ рабочимъ, наши городскія управленія тѣмъ менѣе способны помыслить о какомъ-либо вмѣшательствѣ во взаимныя отношенія городскихъ подрядчиковъ и концессіонеровъ, съ одной стороны, и ихъ рабочихъ и служащихъ — съ другой. И послѣдніе, во всѣхъ городскихъ подрядныхъ и концессіонныхъ предпріятіяхъ, являются жертвами самой возмутительной эксплоатаціи, примѣры которой мы видимъ выше. Не даромъ служащіе,—напримѣръ, на городскихъ конкахъ и трамваяхъ—носятъ кличку «бѣлыхъ негровъ»...

Однако, при данныхъ условіяхъ, равнодушное отношеніе нашихъ городскихъ общественныхъ управленій къ судьбѣ этихъ «бѣлыхъ негровъ» представляется не только понятнымъ, но и естественнымъ. Указанное выше отношеніе западноевропейскихъ муниципалитетовъ къ рабочему вопросу явилось продуктомъ новаго болѣе широкаго взгляда на цѣли, задачи и функціи городского управленія,—именно, того взгляда, въ силу котораго общественная власть считается обязанной, — наряду съ государственною, — принять посильное активное участіе въ разрѣшеніи наличныхъ соціальныхъ задачъ и вопросовъ. Но и выработаться этотъ новый взглядъ и, тѣмъ болѣе, получить руководящее значеніе въ западно-европейской муниципальной практикѣ онъ могъ только при такомъ составѣ городского пред-

ставительства, въ которомъ непосредственно заинтересованные трудящіеся классы населенія принимаютъ болѣе или менѣе широкое участіе, наряду съ наиболѣе культурными слоями его. Совершенно иной, какъ извѣстно, характеръ нашего городского представительства, въ которомъ ни наиболѣе культурнымъ слоямъ, ни трудящейся массѣ городского населенія нѣтъ мѣста. Того, что должны были бы дать эти два элемента, у насъ предполагалось достигнуть путемъ усиленной опеки и регламентаціи. Случилось же то, что обыкновенно бываетъ со всякой регламентаціей: охвативъ желѣзнымъ кольцомъ такія сферы муниципальной дѣятельности, гдѣ она неизбѣжно должна была принести одинъ только вредъ, она въ то же время совершенно упустила изъ виду тотъ почти единственный случай, въ которомъ дѣйствительно могла бы принести нѣкоторую пользу...

Въ началѣ 1899 года въ печати упорно держался слухъ, что министерство созываетъ въ съѣздъ представителей городовъ главнымъ образомъ по вопросу упорядоченія городскихъ концессій. «Было бы желательно»,—писали мы тогда по этому поводу,—«чтобы съѣздъ этотъ серьезно занялся затронутымъ здѣсь вопросомъ, разрѣшивъ его въ смыслѣ обязательнаго включенія въ концессіонные договоры такихъ пунктовъ, которые, путемъ установленія нормальнаго рабочаго времени и справедливой заработной платы, по возможности ограничивали бы беззастѣнчивую эксплоатацію служащихъ въ концессіонныхъ предпріятіяхъ»... Съѣзъ не состоялся. Но осуществить высказанное пожеланіе, конечно, никогда не поздно... Само собой разумѣется, что съ его осуществленіемъ еще нельзя считать разрѣшенной всю огромную, и разнородную массу вопросовъ труда въ городскихъ хозяйствъ. Это будетъ только частичное рѣшеніе одного частнаго вопроса о служащихъ въ концессіонныхъ предпріятіямъ, которыми далеко не исчерпывается городское хозяйство. По при безнадежности, царящей нынѣ въ въ этой области, и такое частичное рѣшеніе было бы уже замѣтнымъ, отраднымъ шагомъ впередъ, особенно важнымъ въ качествѣ начала...

Англо-русскія муниципальныя параллели.

Ростъ городского населенія и интересъ, представляемый для насъ западнымъ муниципальнымъ опытомъ. — Книга К. Гуго о новыхъ теченіяхъ въ англійскомъ городскомъ управленіи.—Очеркъ дѣятельности англійскихъ муниципалитетовъ.—Дѣятельность русскаго городского управленія въ соотвѣтствующихъ областяхъ.—Діаметральная противоположность исторіи и основъ англійской и русской муниципальной организаціи.—Тождество упраздненныхъ англійскихъ корпорацій и нашего городского управленія, созданнаго городовымъ положеніемъ 1892 года.

По даннымъ первой всеобщей переписи, населеніе городовъ Россіи опредѣляется въ 16.289,181 душъ об. п. Если величина эта меньше той, которою опредѣляется, напр., городское населеніе Англіи (по переписи 1891 г.—20.802,770) или Германіи (по переписи 1890 г.—23.243,229), то она, во всякомъ случаѣ, велика для того, чтобы можно было признать ничтожными и нестоющими серьезнаго вниманія *городскіе* вопросы, т. е. вопросы, ближайшимъ образомъ затрагивающіе интересы не десятковъ и сотенъ, а многомилліонной массы живыхъ человѣческихъ существъ. Эти вопросы теперь тѣмъ болѣе въ правѣ разсчитывать на живой интересъ къ нимъ общества и печати, что роль ихъ и значеніе возрастаютъ съ такою же быстротою, съ какою разростается городская Россія. Быстрота же эта оказывается гораздо большею, чѣмъ можно было ожидать. По даннымъ той же переписи, 28 января 1897 года, городское населеніе въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи увеличилось за послѣдніе двѣнадцать лѣтъ (съ 1885 г.) въ общемъ на 18,7 слѣдовательно, въ среднемъ ежегодно на 1,56%, между тѣмъ какъ средній ежегодный приростъ населенія, напр, въ городскихъ округахъ Англіи и Уэльса въ періодъ 1881—1891 гг. не превышалъ 1,53%, а въ Шотландіи – 1,4%. Въ Россіи, слѣдовательно, если считать достовѣрными данныя 1885 г. обнаруживается увеличеніе городского населенія болѣе быстрое даже, чѣмъ въ классической странѣ той самой крупной капиталистической промышленности, которая главнѣйшимъ образомъ

обусловливаетъ возникновеніе и развитіе городскихъ центровъ. Понятно, что эти 1,56% ежегоднаго прироста—прямой и неизбѣжный продуктъ той экономической эволюціи, которая у насъ, какъ и повсюду, приводитъ, во 1-хъ, къ сосредоточенію все большихъ массъ населенія въ старыхъ городскихъ центрахъ, во 2-хъ, къ возникновенію новыхъ городовъ не только на мѣстѣ прежнихъ селъ и деревень, но не рѣдко даже среди недавно еще совершенно пустынной, голой и безлюдной степи какъ это наблюдается, напр., въ Донецкомъ бассейнѣ. И возникаютъ ли новыя городскія поселенія, разростаются ли старыя, —мы одинаково имѣемъ дѣло съ расширеніемъ сферы «городскихъ» вопросовъ, съ усиленіемъ многообразія и все возрастающей сложности задачъ городского управленія.

При такихъ условіяхъ западный муниципальный опытъ, естественно, представляетъ для насъ громадный интересъ. Онъ интересенъ уже съ точки зрѣнія тѣхъ руководящихъ указаній, какія можетъ дать для непосредственнаго практическаго рѣшенія разныхъ муниципальныхъ задачъ. Но, помимо того, есть еще другая точка зрѣнія, еще болѣе усиливающая этотъ интересъ. Факты западно-европейской муниципальной дѣйствительности непреложно свидѣтельствуетъ о томъ, что повсюду городскія управленія выступили и все болѣе энергично стремятся впередъ по тому пути, который въ конечномъ результатѣ долженъ привести къ «обмірщенію», обобществленію или національзаціи производства черезъ посредство предварительной его *муниципализаціи*. Одни муниципалитеты выступили на этотъ путь вполнѣ сознательно, другіе—подъ давленіемъ не отъ нихъ зависѣвшихъ обстоятельствъ, одни—зашли уже весьма далеко, другіе—дѣлаютъ еще только первые неувѣренные шаги въ этомъ направленіи,—словомъ, движеніе это отличается далеко не вездѣ одинаковою интенсивностью и сознательностью, но фактъ тотъ, что оно является всеобщимъ и повсемѣстнымъ.

Въ виду сказаннаго, мы съ особеннымъ удовольствіемъ привѣтствуемъ русскій переводъ книги К. Гуго, появившейся у насъ подъ заглавіемъ: «Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи». Далеко не всѣ отдѣлы этой интересной и живо написанной книги разработаны съ одинаковою полнотою, но недостатокъ этотъ, обусловливаемый характеромъ сырого матеріала, бывшаго въ распоряженіи автора, съ излишкомъ выкупается несомнѣнными достоинствами, изъ которыхъ, по нашему

мнѣнію, главныхъ два. Первое—наличность руководящаго плана, основной идеи, которую авторъ никогда не упускаетъ изъ виду, благодаря чему, вездѣ сохранена надлежащая перспектива; не запутываясь въ излишнихъ деталяхъ, имѣющихъ случайное и временное значеніе, онъ выдвигаетъ вездѣ на первый планъ то главное, основное, прочное и жизненное, что составляетъ сущность изображаемой имъ муниципальной эволюціи. Другое важное достоинство труда К. Гуго—самый выборъ предмета изслѣдованія,—новѣйшія теченія въ *англійскомъ* самоуправленіи, т. е. въ самоуправленіи народа, своеобразный практическій геній котораго и на этотъ разъ сказался въ томъ, что имъ наиболѣе удачно разрѣшены на дѣлѣ такіе вопросы и задачи, которые на континентѣ составляютъ еще предметъ нескончаемыхъ теоретическихъ споровъ. Мы не намѣрены здѣсь подробно излагать содержаніе книги Гуго; воспользуемся мы ею единственно по стольку, по скольку она даетъ поводъ для нѣкоторыхъ сопоставленій и параллелей и наводитъ на размышленія объ источникахъ и причинахъ отрицательныхъ явленій нашей муниципальной дѣйствительности...

Поворотнымъ моментомъ въ исторіи англійскаго муниципальнаго строя является городовая реформа 1835 года, дополненная реформою 1882 года. Созданные этой реформой городскіе совѣты въ качествѣ выборныхъ органовъ всего городского общества развили свою дѣятельность до размѣровъ чрезвычайныхъ, вполнѣ оправдывающихъ убѣжденіе К. Гуго относительно англійскаго обывателя, что «со дня рожденія и до самой могилы онъ окруженъ заботливой дѣятельностью города, въ которомъ онъ живетъ». До такихъ предѣловъ дѣятельность городского управленія развилась, конечно, не сразу, а въ извѣстной послѣдовательности и постепенности. Чѣмъ малочисленнѣе были первочально его функціи, чѣмъ было оно инертнѣе и бездѣятельнѣе, тѣмъ болѣе широкое поле открывалось для частной предпріимчивости; она естественно принимала на себя задачу удовлетворенія потребностей населенія, о которыхъ не заботилось городское управленіе. Однако, захвативъ въ свои руки тѣ области, въ которыхъ предвидѣлось извлеченіе наибольшихъ прибылей, частная предпріимчивость совершенно игнорировала тѣ, въ которыхъ ни на какіе барыши ей расчитывать нельзя было. А такова именно область общественной гигіены, въ которой, за немногими исключеніями, частная предпріимчивость не можетъ найти прибыльнаго приложенія.

Вотъ почему, во 1-хъ, эта область и была такъ долго одной изъ самыхъ запущенныхъ, и вотъ почему, во 2-хъ, именно въ области общественной гигіены, городскимъ управленіямъ, пришпореннымъ къ тому же грозными эпидеміями, пришлось впервые выступить на путь самодѣятельности. Труденъ былъ, повидимому, только первый шагъ; практическому генію англійскихъ муниципаловъ, надо полагать, нужна была только разъ дознанная на опытѣ возможность обходиться безъ помощи частной предпріимчивости, чтобы они съ истинно британской настойчивостью принялись затѣмъ за увеличеніе муниципальныхъ функцій и расширеніе сферы своей самодѣятельности, вытѣснивъ постепенно частную предпріимчивость и изъ всѣхъ остальныхъ отраслей общественной дѣятельности. Прежде всего было важно покончить съ нею въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ частныя предпріятія носили особенно вредный для населенія характеръ монополій, почему движеніе началось съ обращенія въ городскую собственность, т. е., съ муниципализаціи, водо и газопроводовъ, трамваевъ и т. п., а совершивъ это, городскія управленія не сочли свою задачу законченной, и пошли дальше: они «стали своими собственными архитекторами, инженерами, фабрикантами и купцами», слѣдовательно, вступили въ борьбу съ частной предпріимчивостью и начали вытѣснять ее даже изъ такихъ областей, которыя искони почитались ея неприкосновеннѣйшими твердынями. И въ результатѣ получается слѣдующая поразительная картина англійскаго городского хозяйства и управленія, которую мы набрасываемъ здѣсь только въ самыхъ краткихъ и общихъ чертахъ, опуская массу чрезвычайно поучительнаго, но не имѣющаго существеннаго значенія для нашей задачи.

Естественно, что муниципальная самодѣятельность достигла наибольшихъ успѣховъ именно на томъ поприщѣ, на которомъ она раньше всего проявилась, именно въ сферѣ задачъ общественной гигіены. Наряду съ канализаціей, всецѣло взятой городскими совѣтами въ свои руки, ни въ какой другой области городского самоуправленія не достигло такихъ широкихъ размѣровъ вытѣсненіе частныхъ предпринимателей, какъ въ дѣлѣ вывоза городскихъ нечистотъ. Современные англійскіе муниципалы не допускаютъ, чтобы можно было съ спокойною совѣстью передать дѣло вывоза нечистотъ въ руки частнаго предпринимателя, единственнымъ стремленіемъ котораго является барышъ, кото-

рый онъ могъ бы получить путемъ недобросовѣстнаго исполненія работъ и обиранія своихъ рабочихъ. Тою же заботою объ интересахъ народнаго здравія вызвана къ жизни замѣчательная дѣятельность англійскихъ муниципалитетовъ въ отношеніи улучшенія жилищныхъ условій трудящихся классовъ. Эта заслуживающая величайшаго вниманія дѣятельность проявилась одновременно въ двухъ направленіяхъ: въ одномъ—черезъ посредство строгаго санитарнаго и строительнаго надзора ведется энергичная и успѣшная борьба съ домовладѣльческой алчностью, пренебрегающею здоровьемъ и жизнью квартиронанимателей ради полученія наибольшихъ барышей; въ другомъ—не менѣе энергично идетъ *муниципализація домовладѣнія* путемъ принимающаго все болѣе обширные размѣры муниципальнаго домостроительства. За городской счетъ уничтожаются цѣлые кварталы, для чего десятками и сотнями закрываются, скупаются и снимаются старые запущенные, нездоровые дома; прокладываются новыя улицы и площади, въ которыхъ дается надлежащій просторъ солнечному свѣту и воздуху; сооружаются городскимъ иждивеніемъ образцовые дома, въ которыхъ поселяются сотни и тысячи трудящагося люда, получающаго здѣсь за недорогую плату такія гигіеническія удобства, о которыхъ онъ и мечтать не могъ раньше, изнывая въ отвратительной обстановкѣ частновладѣльческихъ трущобъ. Наряду съ образцовыми домами, появились муниципальныя бани и прачешныя. Въ 28 городахъ, поименованныхъ К. Гуго, мы насчитали 63 муниципальныя бани и, слѣдовательно, столько же прачешныхъ, такъ какъ каждая городская баня состоитъ изъ трехъ отдѣленій: 1) ваннаго, 2) для плаванья и 3) прачешной; въ послѣдней всѣ желающіе, а главнымъ образомъ «женщины рабочаго класса могутъ стирать, сушить и гладить свое бѣлье самыми усовершенствованными способами». Само собою, плата за пользованіе банями и прачешными установлена минимальная, какою не могутъ довольствоваться однородныя частныя предпріятія, а нѣкоторыя группы населенія (напр. учащіеся) въ нѣкоторыхъ городахъ (нар., въ въ Бирмингамѣ) даже пользуются ими безплатно. Стремясь, такимъ образомъ, удовлетворить потребностямъ чистоплотности, англійскіе муниципалеты не забываютъ также, какъ важно не только для физическаго, но и для духовнаго благополучія городского населенія, хотя бы только въ немногіе часы досуга, имѣть воз-

можность уйти отъ обычной городской сутолоки и подышать чистымъ воздухомъ. Отсюда, эта чрезвычайная заботливость городского управленія о насажденіи и содержаніи городскихъ парковъ, это стремленіе къ захвату въ сви руки всякаго малѣйшаго клочка свободной и не застроенной земли, эти колоссальныя затраты на пріобрѣтеніе обширныхъ парковъ, принадлежащихъ стариннымъ родамъ, только бы не допустить, чтобы «эти безцѣнныя богатства попадали въ нечестивыя руки спекулянтовъ-строителей» и, слѣдовательно, оказались изъятыми изъ общаго пользованія. Однако, въ виду хотя бы той роли, которую въ дѣлѣ распространенія эпидемій играетъ питьевая вода, всѣ только что перечисленныя муниципальныя мѣропріятія въ интересахъ общественной гигіены рискуютъ остаться совершенно безплодными, пока не разрѣшенъ удовлетворительно вопросъ о городскомъ водоснабженіи. Поэтому-то новый прогрессивный періодъ въ дѣятельности многихъ англійскихъ городскихъ совѣтовъ начался именно съ муниципализаціи водоснабженія. Теперь въ Англіи насчитывается уже *270* водопроводовъ, частью выкупленныхъ у частныхъ обществъ, частью вновь сооруженныхъ городскими совѣтами и превосходно выполняющихъ свою тройную функцію, давать населенію воду: 1) здоровую, свѣжую и чистую, 2) въ достаточномъ изобиліи 3) за минимальную цѣну. При этомъ многіе, особенно большіе города снабжаютъ водою не только своихъ жителей, но и населеніе сосѣднихъ округовъ и городовъ [1]).

Перейдемъ къ другой не менѣе важной части задачи городского управленія, къ «организаціи и облегченію совершающагося въ городѣ процесса производства и распредѣленія продуктовъ» путемъ мѣръ общественной (имущественной и личной) безопасности, посредствомъ устройства рынковъ, хорошо содержимыхъ путей сообщенія, усовершенствованныхъ способовъ передвиженія и т. д. Тутъ интересны попытки вытѣсненія частной предпріимчивости изъ области страхового дѣла путемъ организаціи городского страхованія, а также заботы объ изъятіи рынковъ изъ монополіи частныхъ лицъ и корпорацій. Стремленіе къ улучшенію и удешевленію уличнаго освѣщенія, въ связи съ потребностью въ увеличеніи город-

[1]) Манчестеръ, имѣя самъ 510 т. жителей, питаетъ своей водой болѣе, чѣмъ милліонное населеніе, занимающее округъ въ 85 кв. англійск. миль.

скихъ доходовъ, не усиливая податнаго бремени,—привело къ усиленной муниципализаціи газопроводовъ. Въ рукахъ городскихъ совѣтовъ газъ оказался еще, кромѣ того, самымъ выгоднымъ и удобнымъ топливомъ, особенно для рабочаго люда. Такое употребленіе газа, особенно въ виду конкурренціи электричества въ дѣлѣ освѣщенія, усиленно поощряется городскими совѣтами, которые съ этой цѣлью тысячами распространяютъ дешевыя газовыя печи и газовыя кухни [1]). Подобно газовому, муниципализировано и электрическое освѣщеніе. Разница въ томъ, что многіе городскіе совѣты, наученные горькимъ опытомъ выкупа газо-водопродовъ, порѣшили съ самаго начала удержать электрическое освѣщеніе въ своихъ рукахъ, не допуская возникновенія новыхъ монополій. А затѣмъ было бы въ высшей степени странно, если бы городскія управленія, владѣя водопроводами и электрическими заводами, допустили частную предпріимчивость въ дѣлѣ снабженія промышленныхъ заведеній гидравлической и электрической силой. Принявъ на себя удовлетвореніе этой потребности, городскія управленія тѣмъ самымъ получили возможность въ извѣстной мѣрѣ вліять на судьбы производства, а особенно мелкаго. Наконецъ, 35 городскихъ трамваевъ, частью выкупленныхъ, частью сооружаемыхъ городскими совѣтами, достойно увѣнчиваютъ зданіе всеобщей муниципализаціи, воздвигнутое энергіей англійскаго городского самоуправленія. Развивая такую обширную и разностороннюю дѣятельность, городскія управленія прежде всего сдѣлались очень крупными потребителями самыхъ разнообразныхъ продуктовъ промышленности. И въ качествѣ таковыхъ они стремятся къ тому, во 1-хъ, чтобы пріобрѣтать продукты изъ первыхъ рукъ, непосредственно отъ производителей; во 2-хъ, чтобы продукты эти производились безъ содѣйствія частнаго предпринимателя. Они поэтому, во 1-хъ, почти совершенно отказались отъ услугъ поставщиковъ-посредниковъ; во 2-хъ, при каждомъ удобномъ случаѣ устраиваютъ разнаго рода муниципальныя мастерскія: въ связи съ трамваями устроены мастерскія для ремонта и сооруженія вагоновъ, для изготовленія сбруи и т. д.; въ связи съ газовыми заводами, ради переработки ихъ побочныхъ продуктовъ, устроены городскіе за-

[1]) Въ Гласго въ 1887—1888 г. городомъ ихъ было продано по заготовительной цѣнѣ 1,193 аппарата, и дано на прокатъ въ 1888 г.—1,465, въ 1897 г.—8,000.

воды, изготовляющіе смолу, деготь, асфальтъ, аммоніакъ и т. д. Что же касается затѣмъ роли городскихъ управленій, какъ крупныхъ работодателей, занимающихъ массу рабочихъ рукъ, то ихъ отношеніе къ рабочему вопросу, быть можетъ, и есть самое замѣчательное изъ «новѣйшихъ теченій» въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи. Прежде всего въ муниципальныхъ предпріятіяхъ размѣръ заработной платы выше, а продолжительность рабочаго дня меньше, чѣмъ въ частныхъ. Затѣмъ, интересы рабочихъ не упускаются изъ виду и въ тѣхъ случаяхъ, когда городскимъ управленіямъ приходится прибѣгать къ помощи частной предпріимчивости: сорокъ городскихъ совѣтовъ во всѣ контракты съ поставщиками, подрядчиками и концессіонерами обязательно включаютъ такъ называемую «статью о заработной платѣ», т. е. условіе, обязывающее контрагентовъ уплачивать рабочимъ «справедливую» заработную плату и запрещающее имъ, подъ угрозой штрафа, неустойки и разрушенія договора, примѣненіе sweating system (т. е. раздачи работы штучникамъ за ничтожную относительно плату). Еще лучше, чѣмъ «статья о заработной платѣ», гарантируетъ интересы рабочихъ все больше входящая въ практику система исполненія общественныхъ строительныхъ и др. работъ хозяйственнымъ способомъ,—рабочими и мастерами, непосредственно нанятыми городскимъ совѣтомъ безъ посредства какихъ бы то ни было подрядчиковъ, крупныхъ или мелкихъ. Эта система, примѣняемая теперь при самыхъ крупныхъ городскихъ работахъ, каковы сооруженіе колоссальныхъ водопроводовъ или перестройка цѣлыхъ кварталовъ, оказывается къ тому же выгодной не только для рабочихъ, но и для городской кассы, такъ какъ всѣ сооруженія обходятся гораздо дешевле, чѣмъ при подрядномъ способѣ. Наконецъ, интересамъ рабочихъ предназначены служить муниципальныя биржи труда, которыхъ пока еще, впрочемъ, не много, но которыя всетаки оказываютъ уже замѣтныя услуги безработнымъ.

Такова въ самыхъ общихъ чертахъ картина современной дѣятельности англійскаго городского самоуправленія. Не нужно забывать, что послѣ реформы 1835 года еще въ теченіе очень долгаго времени функціи городскихъ совѣтовъ были крайне ограничены, ибо въ силу закона 1835 года, онѣ исчерпывались производствомъ извѣстнаго количества обязательныхъ расходовъ, какъ-то: погашеніемъ и уплатою процентовъ по

городскимъ займамъ, выдачею жалованья городскимъ чиновникамъ да содержаніемъ мѣстной полиціи, тюрьмы и арестантовъ; слѣдовательно, въ настоящее время, въ сравненіи съ прежнимъ, онѣ расширились необычайно. Тѣмъ важнѣе, что произошло это не въ силу какого либо внѣшняго воздѣйствія на муниципалитеты, а, наоборотъ, вопреки противодѣйствію, которое встрѣчало такое расширеніе функцій—и со стороны частныхъ лицъ и корпорацій, отстаивавшихъ свои монополіи и привилегіи, и со стороны парламента, особенно палаты лордовъ, не упускавшей случая проявить свою обычную косность. Страницы, посвященныя описанію той борьбы на два фронта, которую вынуждены были вести городскіе совѣты, чтобы завоевать себѣ право возможно больше трудиться на пользу населенія, принадлежатъ къ числу самыхъ поучительныхъ, и мы особенно рекомендуемъ ихъ вниманію читателя; здѣсь же мы ограничимся только однимъ наглядным примѣромъ изъ исторіи муниципализаціи трамваевъ. Большинство ихъ, хотя и сооружено муниципалитетами, однако, эксплоатируется арендующими ихъ частными обществами, слѣдовательно, муниципализація ихъ не доведена до конца, но отнюдь не по винѣ городскихъ управленій. Дѣло въ томъ, что закономъ 1870 года о трамваяхъ городскимъ совѣтамъ дано было только право сооружать ихъ, но безъ права самостоятельной ихъ эксплоатаціи: по настоянію министерства торговли, напуганнаго расширеніемъ муниципальной дѣятельности, въ законъ была включена статья, обязывавшая городскіе совѣты сооруженныя ими линіи сдавать въ аренду частнымъ предпринимателямъ. Только въ 1899 году, послѣ почти 30-лѣтней упорной борьбы, удалось городскимъ управленіямъ добиться отъ парламента отмѣны этого ограниченія. А вѣдь изъ такихъ фактовъ болѣе чѣмъ на половину состоитъ исторія англійскаго муниципальнаго законодательства...

Только что сдѣлано бѣглаго очерка, кажется, достаточно, чтобы уразумѣть, какъ тутъ, въ англійскомъ городѣ, все не похоже на нашу отечественную муниципальную дѣйствительность. Мерзость запустѣнія, царящая въ области нашей городской гигіены и санитаріи, лучше всего обнаружилась при генеральномъ осмотрѣ городовъ уполномоченными высочайше учрежденной комиссіи о предупрежденіи занесенія въ имперію чумной заразы. Пріѣзда этихъ уполномоченныхъ повсемѣстно ожидали, къ пріему ихъ готовились, усиленно чистились, но

кого же могла обмануть искусственно въ нѣсколько дней созданная наружная чистота тамъ, гдѣ непрерывное изо дня въ день въ теченіи десятковъ лѣтъ пренебреженіе къ элементарнѣйшимъ гигіеническимъ, санитарнымъ и строительнымъ требованіямъ, гдѣ многолѣтнее изо дня въ день беззастѣнчивое и безнаказанное нарушеніе ихъ превратило города въ такія сплошныя клоаки, какими являются, напр., Астрахань или Ростовъ на Дону. Въ Англіи канализація въ рукахъ городскихъ управленій служитъ могучимъ средствомъ для оздоровленія городовъ. У насъ же канализація отличается такими прелестями, которыя представляютъ серьезную опасность для интересовъ общественнаго здравія: знаменитая, напр., кіевская концессіонная канализація сдѣлала необитаемыми наиболѣе здоровыя дачныя мѣста, менѣе знаменитая ростовская на Дону *муниципальная* канализація дѣлаетъ въ сущности необитаемымъ весь городъ... Но канализація у насъ явленіе пока еще очень рѣдкое; гораздо чаще, особенно въ небольшихъ городахъ и на окраинахъ крупныхъ центровъ, нечистоты совсѣмъ не удаляются, не вывозятся, ибо *отхожихъ мѣстъ не существуетъ*, помои разливаются по двору, а сухіе отбросы вмѣстѣ со всякою домашнею падалью вываливаются прямо на улицу и спокойно остаются здѣсь, не тревожа ничьего взора и не волнуя ничьего попечительнаго сердца. Тамъ же, гдѣ пришли уже къ сознанію необходимости удаленія нечистотъ, это дѣло, вопреки англійской точки зрѣнія, «съ спокойной совѣстью» предоставлено частнымъ ассенизаторамъ и примитивнымъ отходникамъ, которые повсемѣстно—отъ Москвы до какого-нибудь Царевококшайска—больше всего озабочены тѣмъ, чтобы съэкономить трудъ и время, разливъ нечистоты, не доѣзжая свалокъ, по окраиннымъ улицамъ и площадямъ. Задача улучшенія жилищныхъ условій нашимъ муниципалитетамъ совершенно чужда. Тѣсныя, темныя, сырыя, во всѣхъ отношеніяхъ убійственныя для здоровья квартиры составляютъ въ нашихъ крупныхъ городскихъ центрахъ обычное явленіе, къ которому муниципальный санитарно-строительный надзоръ совершенно равнодушенъ. Хуже того. Эти отвратительныя жилища появляются при прямомъ содѣйствіи городского управленія съ его предварительнаго согласія: вѣдь разрѣшеніе частныхъ построекъ, утвержденіе ихъ плановъ и фасадовъ зависитъ отъ городского управленія!.. Удивительно ли, если уполномоченный противочумной комиссіи

кн. Шаховской, при посѣщеніи имъ, напр., Ростова на Дону, констатировалъ, что дома одного изъ предмѣстій «возведены на слояхъ навоза, которые подвергаются различнымъ и весьма сложнымъ процессамъ гніенія и броженія, результатомъ чего бываетъ или медленное отравленіе воздуха жилищъ, или быстрое скопленіе взрывчатыхъ газовъ»; но мѣстное городское управленіе измѣнило бы своимъ традиціямъ, если бы серьезно послушалось совѣта кн. Шаховского: «позаботиться о томъ, чтобы ни подъ какимъ предлогомъ не допускалось возведеніе построекъ въ мѣстахъ, въ которыхъ процессъ разложенія грунта еще продолжается», или «принять надлежащія мѣры для осушенія и вентилированія такого грунта». О муниципальныхъ баняхъ и прачешныхъ мы можемъ только мечтать, а городскіе сады въ большинствѣ случаевъ отданы въ монопольное распоряженіе частныхъ предпринимателей, а въ лучшемъ случаѣ,—«англійскихъ клубовъ» и «коммерческихъ или общественныхъ собраній» и потому доступны только привилегированному меньшинству городского населенія; массѣ же его предоставлено въ минуты отдыха глотать пыль и задыхаться отъ міазмовъ, фланируя по неблагоустроеннымъ городскимъ улицамъ. Питьевая вода въ нашихъ городахъ монополизирована концессіонерами - водопроводчиками, которые чаще всего поятъ населеніе какою то плохо или совсѣмъ нефильтрованною бурдою, взимая за нее безобразно дорогую плату. Эта возможность получать изъ водопроводнаго крана дорого стоющую бурду составляетъ, впрочемъ, привилегію центральныхъ частей города; жители окраинъ, за рѣдкими исключеніями, лишены даже такого сомнительнаго блага, а вынуждены довольствоваться водою, добытою примитивнымъ способомъ изъ загрязненныхъ всякими отбросами городскихъ рѣчекъ и не менѣе загрязненныхъ колодцевъ. Мы не знаемъ ни одного случая, чтобы городскія управленія приняли какое-либо участіе въ организаціи городского страхованія; за то наши муниципалы очень часто фигурируютъ въ качествѣ агентовъ частныхъ страховыхъ обществъ. Ни единой копѣйкой не участвуя въ принятіи противопожарныхъ мѣръ, они въ то же время пользуются всѣми вытекающими изъ нихъ выгодами; мѣры же эти принимаются за счетъ городскихъ средствъ и въ частности за счетъ злополучныхъ водовозовъ, обложенныхъ тяжелой натуральной повинностью безвозмездной доставки воды на пожары,—повинностью, тѣмъ болѣе неспра-

ведливой, что ея не несутъ другіе болѣе состоятельные классы населенія и что выполненіе ея не избавляетъ водовозовъ отъ платежа обычныхъ сборовъ за право промысла. Какъ въ канализаціонномъ, ассенизаціонномъ, водопроводномъ и страховомъ дѣлѣ, также точно отданы наши города въ жертву частной предпріимчивости и въ дѣлѣ ихъ освѣщенія, которое одинаково скверно и дорого и при подрядномъ способѣ освѣщенія керосиномъ, и при концессіонномъ способѣ освѣщенія газомъ или электричествомъ. Въ противоположность тому, что видѣли мы выше въ англійскихъ городахъ, опытъ въ данномъ случаѣ нашихъ муниципаловъ ничему не научилъ: увлекшись электрическимъ освѣщеніемъ, они теперь десятками отдаютъ концессіи на него, точно спѣшатъ создать новыя монополіи. Нужно ли добавлять, что трамваи тамъ, гдѣ они имѣются у насъ, суть предпріятія исключительно концессіонныя. И въ качествѣ потребителей, и въ качествѣ работодателей наши муниципалитеты шагу не могутъ ступить безъ посредничества поставщиковъ и подрядчиковъ; предложить же нашимъ думцамъ принять англійскую систему муниципальнаго вмѣшательства въ отношенія подрядчиковъ къ рабочимъ значило бы только навлечь на себя съ ихъ стороны обвиненіе въ опасномъ «сицилизмѣ». Одесское городское управленіе, заступившееся за «бѣлыхъ негровъ» одесскаго трамвая и сдѣлавшее попытку урвать у акціонерной алчности хотя небольшую долю того прибавочнаго времени, при посредствѣ котораго выжимались послѣдніе соки изъ несчастныхъ кондукторовъ и кучеровъ—это городское управленіе представляетъ собою не только рѣдкое, но и единственное исключеніе. Характернымъ для отношенія нашихъ муниципалитетовъ къ трудящемуся люду вообще является тотъ фактъ, что большинство ихъ удовлетворительно разрѣшило вопросъ о воскресномъ отдыхѣ только подъ усиленнымъ давленіемъ администраціи, а для отношенія ихъ собственно къ рабочему люду—знаменитыя кіевскія думскія правила о прислугѣ... Такое отношеніе къ рабочему вопросу исключаетъ основной мотивъ, обусловившій въ Англіи широкое распространеніе системы производства городскихъ работъ хозяйственнымъ способомъ; у насъ такого способа теперь совсѣмъ не практикуютъ, если не считать имъ тотъ способъ, который и нашими муниципалами, и даже печатью, по недоразумѣнію, считается хозяйственнымъ. Нашими городскими управленіями

весьма часто практикуется такая система: вмѣсто того, чтобы отдать подрядъ на какую либо постройку съ торговъ цѣликомъ въ однѣ руки, всѣ работы дѣлятся по роду ихъ на нѣсколько частей и каждая изъ нихъ (каменная, плотничная, малярная и т. д.) отдается въ отдѣльныя руки не съ торговъ, а по взаимному соглашенію по вольной цѣнѣ. Этотъ способъ, обыкновенно, и называется хозяйственнымъ, будучи въ дѣйствительности способомъ подряднымъ, да еще въ наихудшей его формѣ.

Справедливость обязываетъ, впрочемъ, отмѣтить, что въ исторіи нашего городского хозяйства при нѣкоторомъ вниманіи можно найти зародыши тѣхъ прогрессивныхъ началъ, которыя получили такое могучее развитіе въ англійской муниципальной практикѣ. Въ Россіи точно также область общественной гигіены была первой, въ которой городское управленіе вышло на путь самодѣятельности и начало борьбу съ частной предпріимчивостью, устроивъ городскіе санитарные и ассенизаціонные обозы. Можно и въ Россіи мѣстами найти муниципальныя и муниципализированныя предпріятія: водопроды, бойни, канализацію, всякаго рода заводы: гончарныхъ трубъ, рыбный, известковый, типографію и т. д... Были также серьезныя попытки ввести въ практику настоящій хозяйственный способъ работъ, для чего образованы были городскія артели рабочихъ — чистильщиковъ, мостовщиковъ и т. д. Но движенію этому у насъ не суждено было окрѣпнуть и развиться. Наоборотъ, даже тѣ немногія предпріятія, которыя были уже муниципализированны, снова возвращались въ руки частныхъ предпринимателей, выступившихъ въ качествѣ арендаторовъ городскихъ ассенизаціонныхъ обозовъ, водопроводовъ, заводовъ и т. д. Въ очень многихъ городскихъ центрахъ превращеніе нашей муниципальной арены въ арену частной предпріимчивости, совершенно почти не оставившей мѣста самодѣятельности городскихъ управленій и наносящей немаловажный вредъ интересамъ общественнымъ, есть по преимуществу продуктъ новѣйшаго, большей частью, самаго послѣдняго времени, ознаменовавшагося какой-то концессіонной и подрядной вакханаліей.

Ясно, что въ Англіи и Россіи мы имѣемъ дѣло съ двумя различными, діаметрально противоположными процессами. Въ Англіи—чрезвычайное расширеніе функцій городского управле-

нія, громадное развитіе его самодѣятельности, прогрессирующее вытѣсненіе частной предпріимчивости и, соотвѣтственно этому, все возрастающія муниципальныя заботы объ интересахъ массы городского населенія, вообще, и его трудящагося класса, въ особенности. Въ Россіи — замѣтное сокращеніе функцій городского управленія, уменьшеніе его самодѣятельности, предоставленіе все большаго простора частной предпріимчивости въ самыхъ худшихъ ея формахъ и соотвѣтственно—совершенное игнорированіе интересовъ и нуждъ массы городского населенія при усиленной заботѣ объ интересахъ привилегированнаго меньшинства. Такая противоположность характера и направленія муниципальной дѣятельности можетъ быть надлежащимъ образомъ объяснена только съ точки зрѣнія существеннаго различія въ самомъ строѣ организаціи русскихъ и англійскихъ муниципальныхъ учрежденій. До 1835 года муниципальная власть въ англійскихъ городахъ сосредоточена была въ рукахъ небольшого привилегированнаго меньшинства, и городскія учрежденія того времени были замкнутыми самоизбирающимися корпораціями, отъ населенія независимыми и передъ нимъ неотвѣтственными. Обыкновенно личный составъ ихъ былъ тѣснымъ кружкомъ знакомыхъ и родственниковъ, причемъ дѣлопроизводство было тайнымъ; городскія дѣла вершались келейно и внѣ контроля общественнаго мнѣнія. Легко представить себѣ, въ какомъ пренебреженіи находились тогда общественные интересы, какъ обильно удовлетворялись тогда разные хищные аппетиты и какая мерзость запустѣнія царила въ области городского благоустройства. Этому безобразному порядку вещей положила конецъ городская реформа 1835 года, основныя начала которой получили дальнѣйшее развитіе въ позднѣйшихъ законодательныхъ актахъ, кодифицированныхъ въ законѣ 1882 года. Вмѣсто прежняго ничтожнаго привилегированного меньшинства, теперь къ участію въ городскомъ представительствѣ были призваны *всѣ* совершеннолѣтніе *граждане* города, каковыми въ силу закона 1835 года признаны всѣ *квартирохозяева*, которые уплачиваютъ въ какомъ либо размѣрѣ налогъ въ пользу бѣдныхъ, не состоятъ въ услуженіи и не пользуются помощью благотворительныхъ учрежденій. Но быть гражданиномъ города, т. е., удовлетворять только что указаннымъ условіямъ, было достаточно только для полученія активнаго избирательнаго права; для права же пассивнаго, для права *быть избираемымъ*,

закономъ 1835 г. установленъ былъ особый довольно высокій имущественный цензъ. Впослѣдствіи, закономъ 1882 года, цензъ былъ уничтоженъ, всѣ избиратели получили равное право не только избирать, но и быть избираемыми, при чемъ избирательное право (активное) было сверхъ того, предоставлено незамужнимъ женщинамъ и вдовамъ, какъ главамъ семействъ. Избиратели путемъ прямого и тайнаго голосованія избираютъ совѣтниковъ; эти въ свою очередь избираютъ мэра и старшихъ совѣтниковъ или ольдерменовъ, а всѣ вмѣстѣ—мэръ, ольдермены и совѣтники—они составляютъ городской совѣтъ, въ которомъ и сосредоточена муниципальная власть. Здѣсь кстати будетъ отмѣтить замѣчательную особенность, о которой К. Гуго забываетъ упомянуть, между тѣмъ какъ она даетъ ключъ къ уразумѣнію причинъ англійскаго муниципальнаго прогресса. Выборы никѣмъ не утверждаются; если по поводу нихъ возникаетъ какой либо споръ, онъ разрѣшается судомъ. Лицо, правильно избранное, но не допущенное къ должности, обращается въ судъ, которымъ и водворяется въ должности; лицо, неправильно избранное, по жалобѣ любого избирателя, судомъ же удаляется отъ должности. Точно также всякій избиратель можетъ обжаловать въ судъ каждое постановленіе совѣта, вызывающее денежный расходъ. Наконецъ, что касается компетенціи городскихъ совѣтовъ, то мы знаемъ уже, какъ была она ограничена первоначально закономъ 1835 г.; легко понять, какъ расширилась она съ тѣхъ поръ, если имѣть въ виду, что чрезвычайное умноженіе функцій городского управленія не могло бы произойти безъ соотвѣтственнаго расширенія его компетенціи.

Основанія, на которыхъ зиждется англійскій муниципальный строй, теперь достаточно ясны: во 1-хъ, широкое избирательное право; во 2-хъ, независимость выборныхъ лицъ и самостоятельность органовъ городского управленія, обусловленныя наилучше гарантирующимъ законность ихъ дѣйствій судебнымъ контролемъ, вмѣсто административнаго усмотрѣнія и опеки, и, въ 3-хъ, постоянное расширеніе компетенціи городского управленія сообразно умноженію его задачъ. И по мѣрѣ того, какъ эти основанія получали все большее примѣненіе и развитіе, росла и ширилась также дѣятельность городского управленія на пользу населенія. Хронологически прослѣдивъ эти два параллельныхъ процесса, легко установить, что каждой

новой обязанности, принятой на себя городскимъ управленіемъ, всякій разъ предшествовало *новое право*, каждому новому завоеванію въ области муниципальной самодѣятельности предшествовало или расширеніе избирательныхъ правъ населенія или усиленіе компетенціи городского совѣта.

Исторія нашихъ муниципальныхъ учрежденій діаметрально противоположна англійской; вмѣсто дальнѣйшаго развитія началъ, положенныхъ въ основаніе городской реформы 1870 года, мы повернули вспять, и въ результатѣ получилось: во 1-хъ, лишеніе большинства населенія избирательнаго права, ограниченнаго притомъ же въ своемъ значеніи установленнымъ наряду съ нимъ началомъ административнаго назначенія гласныхъ; во 2-хъ, уничтоженіе независимости выборныхъ должностныхъ лицъ столько же началомъ утвержденія ихъ въ должностяхъ, сколько административнымъ ихъ назначеніемъ; въ 3-хъ, уничтоженіе самостоятельности органовъ городского управленія путемъ замѣны контроля административною опекою, и, въ 4-хъ, сокращеніе предѣловъ компетенціи городского управленія вопреки умноженію задачъ, которыя ставитъ ему усложняющаяся городская жизнь. Въ соотвѣтствіи съ такими, противоположными англійскимъ основаніями новѣйшаго нашего муниципальнаго строя неизбѣжно должны оказаться характеръ и направленіе муниципальной практики, почему и она необходимо должна быть противоположна практикѣ англійской. Какой самодѣятельности можно требовать отъ людей, хотя бы даже выборныхъ, но лишенныхъ независимости и самостоятельности, призванныхъ къ городскому дѣлу не для того, чтобы вершать и рѣшать, а для того единственно, чтобы дѣйствовать по административной указкѣ и ходить на административномъ поводу? Укажемъ далѣе, что устраненіе массы городского населенія отъ участія въ городскомъ управленіи и предоставленіе избирательныхъ правъ незначительному меньшинству неизбѣжно, роковымъ образомъ ведетъ къ превращенію нашихъ городскихъ управленій въ тѣсно замкнутыя самоизбирающіяся, своекорыстныя корпораціи, на подобіе скандальной памяти англійскихъ. Увы!—въ настоящую минуту послѣ восьмилѣтней практики городового положенія 1892 г. уже имѣются у насъ на лицо всѣ существенные признаки такого рода корпорацій. Въ самомъ дѣлѣ: а) *они были самоизбирающимися и замкнутыми.* А развѣ у насъ на послѣднихъ выборахъ въ громадномъ числѣ городовъ при незна-

чительномъ числѣ явившихся избирателей, связанныхъ притомъ тѣсными родственными и коммерческими узами, выборы гласныхъ не были по существу самоизбраніемъ? Кружковая же замкнуматость достаточно проявилась въ сплошномъ недовыборѣ законнаго состава, главнымъ образомъ, изъ-за боязни тѣсно сплоченной правящей группы пустить въ думу слишкомъ много «чужихъ», которые могли бы нарушить ея трогательную одномастность. б) *Дѣлопроизводство корпораціи облечено было тайною; дѣла вершались келейно.* Но вѣдь это точь въ точь та же система, которая все болѣе водворяется въ нашихъ муниципалитетахъ. Оставимъ даже въ сторонѣ прекратившееся во многихъ городахъ печатаніе докладовъ, журналовъ, смѣтъ и отчетовъ, равно какъ повсемѣстное муниципальное гоненіе на «корреспондентовъ»; несравненно важнѣе въ этомъ смыслѣ получившая съ легкой руки казанскаго, новороссійскаго и таганрогскаго городскихъ головъ все болѣе широкое примѣненіе система келейнаго, воизбѣжа ніе публичныхъ дебатовъ, предрѣшенія думскихъ вопросовъ въ частномъ негласномъ засѣданіи, «допускающемъ,—какъ объяснялъ таганрогскій городской голова, г. Лицынъ,— большій просторъ свободѣ имѣній и *меньшій матеріалъ для кривотолковъ со стороны публики*». Почему г. Лицынъ полагалъ, что келейныя засѣданія дадутъ меньше матеріала для кривотолковъ, чѣмъ засѣданія публичныя,—это его тайна, которой никто не разгадаетъ; но истина въ томъ, что большинству современныхъ муниципаловъ съ ихъ узкими, корпоративными взглядами на вопросы городского хозяйства и управленія дѣйствительно не мѣшаетъ прятаться подальше отъ публики. в) *Ихъ составляли люди принадлежавшіе къ тѣсному кругу знакомыхъ и родственниковъ.* Очевидно, дореформенная-англійская корпорація воплотилась въ маріупольской думѣ, эта повторилась въ верхнеднѣпровской, а та, въ свою очередь—въ десяткѣ другихъ столь же трогательно дружескихъ и родственныхъ думъ. г) «*Между ними и остальными жителями совершенно исчезла всякая общность интересовъ*»,—такъ гласитъ отчетъ королевской комиссіи 1835 года о муниципальныхъ корпораціяхъ. Вотъ данныя, которыя мы уже имѣли случай привести въ другомъ мѣстѣ. Въ Москвѣ рядовой домовладѣлецъ (по городской оцѣнкѣ) получаетъ въ среднемъ чистаго дохода 2.431 р., а домовладѣлецъ гласный—5.084 р. Средняя цѣнность недвижимыхъ имуществъ опредѣляется: а) въ Ростовѣ на Дону для рядового домовладѣльца—

1.157 р., для гласнаго—17.560 р. и б) въ Нахичевани на Дону для рядового домовладѣльца—348 р. и для гласныхъ—4.035 р. Не ясно ли что основная (даже домовладѣльческая только) масса горожанъ, съ одной стороны, и современные муниципалы, съ другой—представляютъ собою такія двѣ рѣзко различныя экономическія группы, что о какой либо общности ихъ интересовъ смѣшно говорить. д) «*Наибольшія злоупотребленіе происходили при завѣдываніи имуществомъ корпорацій. Земли сдавались въ аренду на долгіе годы членамъ корпораціи за фиктивную арендную плату, а доходныя должности доставались друзьямъ вліятельныхъ лицъ*». Прибавьте сюда, хотя бы самовольные захваты городской земли, производимые не только гласными, но и членами управы, и можно будетъ смѣло держать пари, что въ нашей цитатѣ рѣчь идетъ не о дореформенныхъ англійскихъ, а о современныхъ россійскихъ муниципальныхъ распорядкахъ. Наконецъ, е) «*Корпораціи обнаружили крайнюю степень неспособности*». О выдающихся же административныхъ и хозяйственныхъ дарованіяхъ нашихъ отечественныхъ городскихъ хозяевъ и заправилъ достаточно свидѣтельствуютъ тѣ немногія муниципализированныя предпріятія, какія существуютъ у насъ кое-гдѣ и въ настоящее время. Въ рукахъ современныхъ городскихъ управленій эта муниципализація явилась—увы! не признакомъ прогресса, а только излишнимъ матеріаломъ для скандальной хроники городского управленія. Достаточно, кажется, назвать: безобразно дорогое и не въ мѣру скверное харьковское городское электрическое освѣщеніе, ростовскую на Дону канализацію, екатеринодарскій разваливающійся дренажный заводъ, кіевскіе бойни, превратившіяся въ арену безобразнѣйшихъ хищеній и т. д.

Таково уже въ настоящее время поразительное сходство россійскихъ городскихъ управленій съ дореформенными англійскими муниципальными корпораціями. Еще одинъ—два шага въ томъ же направленіи—и сходство дойдетъ до полнаго тождества. Въ противоположность англійскимъ, наши «новыя теченія», вышедшія изъ нѣдръ городового положенія 1892 года, влекутъ насъ вспять къ тому архаическому, анти-общественному муниципальному строю, который съ презрѣніемъ и негодованіемъ отвергнутъ былъ англійскимъ общественнымъ мнѣніемъ и законодательствомъ уже болѣе 60 лѣтъ тому назадъ...

Иноземные образцы и наше городское управленіе.

Участившіяся ссылки на англійскую муниципальную практику.—Чѣмъ объясняются «новыя теченія» на западѣ.—Регрессивная роль нашей прогрессивной думской оппозиціи.—Безплодность для насъ иноземныхъ образцовъ.—

Съ появленіемъ въ русскомъ переводѣ извѣстной уже намъ книги К. Гуго о «новѣйшихъ теченіяхъ въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи» сдѣлалось обычнымъ при всякомъ удобномъ и неудобномъ случаѣ въ примѣръ и поученіе нашимъ отечественнымъ муниципаламъ ссылаться на англійскую муниципальную практику, главнымъ образомъ, на широкое примѣненіе въ ней начала муниципализаціи городскихъ предпріятій. При этомъ обыкновенно предполагается, что англійская практика представляетъ собою въ данномъ отношеніи нѣчто исключительное и особенное. Едва-ли нужно доказывать ошибочность такого предположенія, вытекающаго изъ незнакомства съ муниципальной практикой другихъ странъ, гдѣ наблюдаются тѣ же «новѣйшія теченія», идетъ такая же борьба съ частной предпріимчивостью и также быстро подвигается впередъ дѣло возможно широкой и всесторонней муниципализаціи. Затѣмъ, укоряя отечественныхъ муниципаловъ примѣрами изъ англійской практики, большей частью упускаютъ изъ виду, что для данной практики необходимы соотвѣтствующія условія. Каковы эти условія, лучше всего выясняется путемъ сопоставленія муниципальныхъ учрежденій различныхъ странъ,—сопоставленія, приводящаго въ конечномъ результатѣ къ слѣдующему въ высшей степени поучительному выводу: *«новѣйшія теченія» проявляются тѣмъ сильнѣе и дѣлаютъ тѣмъ большія завоеванія, чѣмъ болѣе въ данной странѣ городское управленіе по своему личному составу, кругу вѣдомства и предѣламъ власти приближается къ типу истиннаго мѣстнаго самоуправленія.* Между тѣмъ наше городское управленіе, организованное па основаніяхъ положенія 1892 года является воплощеннымъ отрицаніемъ тѣхъ началъ, которыя лежатъ въ

основѣ англійскихъ и подобныхъ имъ муниципальныхъ учрежденій и на почвѣ которыхъ только могли появиться и развиться «новыя теченія». Вотъ почему иностранная муниципальная практика, если и представляетъ для насъ громадный, глубоко поучительный интересъ, то главнымъ образомъ въ смыслѣ принципіальномъ, какъ наглядное, фактическое и безспорное доказательство тѣхъ превосходныхъ практическихъ результатовъ, которые получаются при извѣстной системѣ и организаціи учрежденій городского общественнаго управленія. Но ставить иностранную практику — будь то англійская, швейцарская, скандинавская или германская — нашимъ муниципаламъ, *какъ образецъ для прямого и непосредственнаго подражанія*, приглашать ихъ немедленно слѣдовать иноземнымъ примѣрамъ, это значитъ, предъявлять къ нимъ требованія, совершенно невозможныя и не выполнимыя, какъ въ смыслѣ субъективномъ, съ точки зрѣнія даннаго личнаго состава городскихъ учрежденій, такъ и въ смыслѣ объективномъ, т.-е., при данныхъ юридическихъ условіяхъ и порядкѣ дѣйствій городского общественнаго управленія. Укажемъ хотя бы на слѣдующее. Въ той же, напримѣръ, Англіи, о которой трактуетъ Гуго, городское управленіе своими успѣхами обязано главнымъ образомъ дѣятельности прогрессивнаго меньшинства, образующаго муниципальную оппозицію. У насъ же довольно часто—какъ разъ наоборотъ. Мы могли бы насчитать десятки случаевъ, когда городское хозяйство обязано своими попятными движеніями именно думской оппозиціи, претендующей на прогрессивную роль. Въ цѣломъ рядѣ городскихъ управленій, издавна самостоятельно вѣдавшихъ разныя городскія предпріятія и практиковавшихъ въ болѣе или менѣе широкихъ размѣрахъ хозяйственный способъ сооруженій, въ настоящее время открытъ широкій просторъ откупщикамъ, концессіонерамъ и подрядчикамъ и сдѣлано это по настоянію подозрительной и мнительной думской оппозиціи, полагавшей въ этомъ единственное средство положить конецъ мнимымъ или дѣйствительнымъ управскимъ хищеніямъ, обусловленнымъ, будто бы, практикой «хозяйственнаго способа». Справедливость требуетъ признать, что если думская оппозиція не всегда имѣла фактическія основанія для своей мнительности и подозрительности, то городовое положеніе 1892 г. даетъ для нихъ достаточно юридическихъ основаній: чрезмѣрная эмансипація управы отъ думы и уменьшеніе

средствъ воздѣйствія послѣдней на первую неизбѣжно и неотвратимо должны были привести къ взаимному недовѣрію и озлобленію. Это—со стороны объективной, отъ даннаго строя и организаціи городского управленія; но, конечно, не менѣе и отъ людей, отъ даннаго его личнаго состава. Не нужно забывать, что сама-то современная думская оппозиція вышла изъ чрева все того же городового положенія 1892 г., и съ этой точки зрѣнія представляетъ собою явленіе чрезвычайно интересное и поучительное, заслуживающее особаго изслѣдованія. Достаточно указать на ту характерную особенность современной думской оппозиціи въ нѣкоторыхъ городахъ, что для борьбы съ управскими злоупотребленіями она не нашла другого средства, какъ отдать свои города на «потокъ и разграбленіе» подрядчикамъ и концессіонерамъ. А между тѣмъ посмотрите, какъ просто и раціонально разрѣшается этотъ вопросъ хотя бы въ той же Англіи, гдѣ городское управленіе умудряется само, безъ участія концессіонеровъ, подрядчиковъ и всякихъ иныхъ посредниковъ, управлять и завѣдывать массой предпріятій и учрежденій: и сооруженіями, и трамваями, и водопроводами, и освѣщеніемъ, и банями, и бойнями и т. д., и т. д. Тамъ, какъ мы уже указывали, всѣ муниципальные совѣтники (наши гласные) группируются въ систему исполнительныхъ комиссій, изъ которыхъ каждая подъ предсѣдательствомъ альдермена (почти то же, что нашъ членъ управы) завѣдываетъ особой отраслью городского хозяйства. При такой системѣ всѣ муниципальные совѣтники, хотя никакого содержанія не получаютъ, поголовно принимаютъ активное участіе въ веденіи городского хозяйства, не ограничиваясь однимъ теоретизированіемъ, а проведенное такимъ образомъ до крайнихъ предѣловъ начало коллегіальности исключаетъ почти всякую возможность злоупотребленій. У насъ же гг. гласные довольно охотно и то не всегда идутъ во всякаго рода *подготовительныя* комиссіи, которыхъ поэтому и расплодилось подчасъ чрезмѣрное множество, за то они крайне не любятъ комиссій *исполнительныхъ*, на учрежденіе которыхъ соглашаются съ большимъ трудомъ и въ составъ которыхъ идутъ крайне неохотно. Даже въ тѣхъ немногихъ случаяхъ, когда современный гласный благоволитъ взять на себя званіе члена исполнительной комиссіи, онъ часто самымъ недобросовѣстнымъ образомъ манкируетъ своими обязанностями. Объясняется же это очень просто:

дѣйствующій муниципальный избирательный цензъ и всѣ прочія условія современнаго городского управленія не даютъ доступа къ городскому управленію или отваживаютъ отъ него истинную интеллигенцію, но зато широко открываютъ двери своекорыстнымъ элементамъ, преслѣдующимъ преимущественно свои личныя цѣли. Откуда же взяться въ нашемъ городскомъ управленіи въ сколько нибудь замѣтномъ количествѣ тѣмъ представителямъ интересовъ общественныхъ, на которые можно было бы возложить какія-либо надежды въ смыслѣ иноземныхъ муниципальныхъ «новыхъ теченій?» Пока дѣйствуетъ нынѣшняя избирательная система, пока существуютъ данный строй и организація городского управленія, такимъ элементамъ явиться не откуда, и самые лучшіе образцы иноземной муниципальной дѣятельности не имѣютъ для насъ практическаго значенія, ибо до сихъ поръ, пока—это образцы, подражать которымъ *и некому и нѣтъ возможности....*

Судьи въ собственномъ дѣлѣ.

Гласные—служащіе въ городской управѣ.—Гласные городскіе контрагенты.—Участіе заинтересованныхъ лицъ въ думскомъ голосованіи.—Городской голова въ качествѣ невольнаго предсѣдателя по лично его касающимся вопросамъ.

Въ связи съ вопросомъ о передачѣ въ пользу городовъ государственнаго квартирнаго налога съ предоставленіемъ плательщикамъ его избирательныхъ правъ, комиссія кн. Оболенскаго, какъ извѣстно, намѣтила также программу нѣкоторыхъ частныхъ измѣненій и поправокъ въ нынѣ дѣйствующемъ городовомъ положеніи [1]). Само собою разумѣется, что пока нельзя надѣяться на такую коренную переработку этого положенія, которая устранила бы его, неоднократно уже нами отмѣченные, основные принципіальные дефекты,—приходится мириться и съ тѣмъ, что предвидятся хотя бы частныя поправки. Конечно, поправки должны быть дѣйствительно таковыми, а не измѣненіемъ къ худшему, и позволительно желать, чтобы онѣ затронули какъ можно большее количество недостатковъ и, во всякомъ случаѣ, не миновали бы наиболѣе существенныхъ изъ нихъ. Мы считаемъ поэтому вполнѣ благовременнымъ, въ видахъ восполненія пробѣла, напомнить о четырехъ дефектахъ нынѣ дѣйствующаго городового положенія, до сихъ поръ еще не обратившихъ на себя вниманія—именно, о дефектахъ, исправленіе которыхъ безусловно необходимо *во всякомъ случаѣ и при всякихъ условіяхъ*, совершенно независимо отъ того, какія измѣненія произойдутъ въ личномъ составѣ и порядкѣ дѣйствій городского управленія.

Мы имѣемъ прежде всего въ виду тѣ неудобства, даже прямо злоупотребленія, которымъ широко открываетъ дверь нынѣшняя редакція ст. 105 гор. полож., каковая гласитъ: «Для управленія городскими имуществами и заведеніями, а также для исполненія обязанностей, которыя по свойству своему тре-

[1]) Писано въ октябрѣ 1899 г.

буютъ особыхъ познаній и подготовки, управа *можетъ* приглашать лицъ, не состоящихъ гласными думы». Разъ управа *можетъ*, разъ ей *разрѣшается* приглашать на городскія должности не-гласныхъ,—то очевидно, право гласныхъ занимать эти должности предполагается не только, какъ нормальное, но и какъ преимущественное... И гласные весьма широко пользуются этимъ правомъ. Вотъ примѣръ, не гипотетическій, а вполнѣ реальный, притомъ стереотипно повторяющійся на Руси въ сотняхъ экземпляровъ. Въ городѣ при численности нормальнаго состава думы въ 34 гласныхъ (обыкновенный средній составъ провинціальныхъ думъ) для законности засѣданія требуется присутствіе не менѣе 17 гласныхъ; собирается обыкновенно 20 гласныхъ, но въ тоже время въ числѣ гласныхъ состоятъ: 1) городской архитекторъ, 2) городской повѣренный, 3) городской санитарный врачъ, 4) старшій врачъ городской больницы, 5) ординаторъ больницы, 6) бухгалтеръ управы, 7) секретарь управы, 8) смотритель городскихъ зданій, 9) городской инженеръ, 10) городской землемѣръ, 11) городской ветеринарный врачъ, 12) базарный коммиссаръ и т. д. Словомъ, подавляющее большинство въ думѣ,—если присоединить еще сюда городского голову и двухъ членовъ управы,—составляетъ исполнительный органъ городского управленія съ подвѣдомственными ему служащими. Едва ли нужно доказывать, что при такихъ условіяхъ принадлежащее думѣ право надзора, ревизіи и контроля является совершеннѣйшей фикціей, пустымъ звукомъ безъ реальнаго смысла и содержанія. Ненормальность положенія и вредъ его для городскихъ интересовъ усугубляется тѣмъ, что остальные гласные — часто почти поголовно городскіе контрагенты, поставщики, подрядчики, арендаторы городскихъ оброчныхъ статей и т. п. Это—второй весьма важный недостатокъ нынѣ дѣйствующаго городового положенія, которое открываетъ гласнымъ столь же широкій доступъ къ городскимъ подрядамъ и поставкамъ, какъ и къ платнымъ городскимъ должностямъ. Ограниченія, содержащіяся на этотъ случай въ городовомъ положеніи (ст. 106), относятся только къ «городскимъ головамъ, ихъ товарищамъ, членамъ городскихъ управъ и другимъ служащимъ въ учрежденіяхъ городского общественнаго управленія лицамъ», но отнюдь не къ гласнымъ. Въ объективности и строгомъ безпристрастіи такихъ гласныхъ — въ тѣхъ случаяхъ, когда въ думѣ идетъ рѣчь о

вопросахъ, соприкасающихся съ интересами городскихъ контрагентовъ — странно было бы, понятно, и говорить. Нужна большая доза наивности, чтобы предположить въ такого рода гласныхъ столь самоотверженную преданность своему гражданскому долгу, что при коллизіи городскихъ общественныхъ интересовъ съ контрагентскими, послѣднія будутъ ими принесены въ жертву первымъ. Печальнѣе всего въ такихъ случаяхъ, что городскіе интересы приносятся въ жертву даже не частнымъ интересамъ, вообще, а именно, *личнымъ интересамъ самихъ голосующихъ*. Эта возможность направлять рѣшеніе городскихъ дѣлъ и вопросовъ въ сторону, соотвѣтствующую *личнымъ* интересамъ гласныхъ, обусловливается третьимъ изъ намѣченныхъ нами дефектовъ, — именно тѣмъ, что городовое положеніе не *предусматриваетъ устраненія гласнаго отъ участія въ преніяхъ и голосованіи по вопросамъ, въ которыхъ онъ лично заинтересованъ* даже въ качествѣ просителя или его повѣреннаго. Нужно ли пояснять, какой огромный вредъ проистекаетъ отсюда? Достаточно сказать что существуетъ немало частныхъ и даже присяжныхъ повѣренныхъ, усиленно добивающихся званія гласныхъ только потому, что оно является рекомендаціей въ глазахъ кліентовъ, имѣющихъ тяжбы съ городскимъ управленіемъ... При настоящихъ условіяхъ это печальное явленіе совершенно неустранимо. Въ одномъ случаѣ пишущимъ эти строки, въ 1896 г., сдѣлана была попытка устранить его инструкціоннымъ путемъ. Чрезъ думу, не безъ чрезвычайныхъ усилій, проведены были «Правила о порядкѣ дѣлопроизводства въ городской думѣ», — причемъ въ эти правила нами включенъ былъ параграфъ, которымъ устанавливалось, что гласный устраняется отъ участія въ разрѣшеніи вопросовъ, въ которыхъ онъ лично заинтересованъ въ качествѣ просителя или его повѣреннаго. Но, къ сожалѣнію, — такъ какъ этотъ параграфъ не имѣлъ твердой, т. е. безспорно-ясной и очевидной опоры въ законѣ и основаніемъ его служило почти только общее основное положеніе, что никто не можетъ быть судьею въ собственномъ дѣлѣ,—то присутствіе по городскимъ дѣламъ отмѣнило его, и, такимъ образомъ, эта попытка восполнить по волѣ самой думы пробѣлъ закона и защитить городскіе интересы потерпѣла фіаско.

Различные по своей юридической сущности, только что отмѣченные три дефекта однородны по своему практическому

значенію: всѣ они одинаково открываютъ гласнымъ свободную и *легальную* возможность проводить въ думѣ свои личные своекорыстные интересы за счетъ общественныхъ и, такимъ образомъ, превратить городское дѣло въ какое то муниципальное мародерство. Каковъ бы ни былъ впредь составъ городскихъ думъ,—будетъ ли расширенъ или съуженъ кругъ городскихъ избирателей, будетъ ли увеличена или уменьшена компетенція городского управленія, будетъ ли усилена или еще больше ослаблена его самостоятельность,—во всякомъ случаѣ, при всякомъ составѣ, при всякой организаціи, съ *этой* возможностью нужно покончить. Пока она будетъ существовать, едва ли даже коренная передѣлка городового положенія окажется вполнѣ дѣйствительной для упорядоченія городского хозяйства и управленія. И если бы желательно было слѣдовать готовымъ испытаннымъ уже образцомъ, то мы рекомендовали бы, хотя, напримѣръ, англійское городовое положеніе. На тѣ случаи, о которыхъ у насъ здѣсь шла рѣчь, въ сводномъ «Municipal Corporation actъ» 1882 г. содержатся слѣдующія постановленія: 1) никто не можетъ быть избранъ въ городскіе совѣтники (гласные), если занимаетъ платную должность по выбору или назначенію городского совѣта, причемъ исключеніе сдѣлано только для городского головы или шерифа; 2) лишается избирательныхъ правъ всякій, кто «имѣетъ прямое или косвенное участіе въ подрядѣ или договорѣ, заключенномъ городскимъ совѣтомъ или по его порученію»; наконецъ, 3) «членъ совѣта (гласный) не подаетъ голоса и не принимаетъ участія въ преніяхъ въ совѣтѣ (думѣ) или комитетѣ (исполнительная комиссія) по такому дѣлу, въ которомъ онъ, прямо или косвенно, имѣетъ денежный интересъ».

Внесеніе однородныхъ постановленій въ наше городовое положеніе, нужно полагать,—въ огромной степени содѣйствовало бы установленію въ городскомъ общественномъ управленіи той муниципальной честности и корректности, которыя находятся у насъ подъ такимъ большимъ сомнѣніемъ и такъ обычны въ Соединенномъ Королевствѣ... Нужно, впрочемъ, имѣть въ виду слѣдующее обстоятельство. При современномъ крайне ограниченномъ контингентѣ лицъ, пользующихся избирательнымъ правомъ, рекомендуемая нами поправка еще болѣе затруднитъ выборъ гласныхъ, недовыборъ которыхъ усилится, почему городскимъ думамъ станетъ еще труднѣе правильно

функціонировать. Отсюда слѣдуетъ, очевидно, что въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи даже сколько нибудь существенныя частныя поправки почти немыслимы безъ его коренной передѣлки...

До сихъ поръ у насъ рѣчь шла о тѣхъ пробѣлахъ въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи, благодаря которымъ современный городской гласный имѣетъ легальную возможность совмѣщать въ своемъ лицѣ одновременно и просителя, и судью, принося общественные интересы въ жертву своимъ личнымъ выгодамъ. Само собою разумѣется, что *имѣть возможность* не значитъ — *быть обязаннымъ*, хотя, къ сожалѣнію, только немногіе изъ современныхъ гласныхъ на столько корректны, чтобы добровольно уклониться отъ участія въ разрѣшеніи тѣхъ вопросовъ, съ которыми связанъ ихъ личный интересъ. Зло, проистекающее отсюда, нѣсколько смягчается тѣмъ, что не всякій же гласный пользуется такимъ вѣсомъ и значеніемъ, чтобы его своекорыстный голосъ служилъ для думы непререкаемымъ авторитетомъ, предъ которымъ безусловно преклонилось бы голосующее большинство. Гораздо хуже и опаснѣе для общественныхъ интересовъ тѣ случаи, когда нынѣ дѣйствующее городовое положеніе дѣлаетъ сомнительнымъ самое *право* заинтересованнаго лица уклониться отъ участія въ разрѣшеніи затрагивающаго его матеріальные интересы вопроса, и такимъ образомъ какъ бы *обязываетъ* быть судьею въ собственномъ дѣлѣ,— притомъ еще какъ разъ такое лицо, которое по своему служебному и общественному положенію занимаетъ въ городскомъ управленіи первое мѣсто и играетъ наиболѣе авторитетную роль. Мы говоримъ объ удивительныхъ, странныхъ условіяхъ, въ которыя въ извѣстныхъ случаяхъ поставленъ городовымъ положеніемъ 1892 г. предсѣдатель думы—городской голова. Согласно ст. 120 гор. полож. «голова, его товарищъ или помощникъ головы и члены управы, а равно всѣ прочія лица, занимающія должности по городскому общественному управленію, должны устранять себя отъ участія въ рѣшеніи думою *возбужденныхъ о ихъ дѣйствіяхъ вопросовъ*, а также не участвуютъ въ постановленіи опредѣленій *о назначеніи содержанія* по занимаемымъ ими должностямъ и *о послѣдствіяхъ ревизіи отчетовъ* управы». Статья эта, какъ содержащая въ себѣ ограничительныя постановленія, не подлежитъ распространительному толкованію, и дѣйствіе ея не можетъ быть перене-

сено ни на какіе другіе случаи, въ ней точно не предусмотрѣнные. Очевидно, ни въ какихъ другихъ случаяхъ городской голова не долженъ «устранять себя отъ участія въ рѣшеніи думою вопросовъ». Мало того, онъ не только *не долженъ*, но и *не можетъ*! Если бы городской голова, изъ понятной щепетильности, пожелалъ уклониться отъ предсѣдательствованія въ думѣ при разсмотрѣніи ею вопроса, затрогивающаго его личный интересъ, *то у думы не оказалось бы предсѣдателя, и засѣданіе ея, слѣдовательно, не могло бы состояться...* Какъ извѣстно, у современной городской думы, кромѣ городского головы, есть еще другой предсѣдательствующій, избираемый гласными на основаніи той же ст. 120 гор. полож.; но это лицо предсѣдательствуетъ исключительно при разрѣшеніи думою выше перечисленныхъ дѣлъ и вопросовъ, т. е., исключительно тогда, когда согласно приведенной статьи, городской голова *долженъ* устранять себя отъ участія въ засѣданіи,— слѣдовательно, ни въ какихъ другихъ случаяхъ лицо это принимать на себя предсѣдательство не можетъ. Не разрѣшается вопросъ и статьей 94, которая гласитъ слѣдующее: «Если голова временно *не можетъ* исправлять своей должности по болѣзни или другимъ уважительнымъ причинамъ, или будетъ отвлеченъ исполненіемъ иныхъ, возложенныхъ на него по закону обязанностей, то онъ замѣняется своимъ товарищемъ или помощникомъ, либо заступающимъ мѣсто головы, а за отсутствіемъ товарища или заступающаго мѣсто головы—старшимъ по времени избранія и количеству избирательныхъ голосовъ членомъ управы». Щепетильное нежеланіе руководить думою въ то время, какъ она рѣшаетъ вопросъ, касающійся самого предсѣдательствующаго,—мотивъ весьма почтенный, но онъ не принадлежитъ къ числу тѣхъ «уважительныхъ причинъ», о которыхъ трактуетъ эта статья и которыя даютъ городскому головѣ право передать обязанности предсѣдательствующаго своему законному замѣстителю. Тутъ, очевидно, рѣчь идетъ объ уважительныхъ причинахъ исключительно въ смыслѣ предусмотрѣнныхъ статьями 60 и 61 «законныхъ препятствій» къ явкѣ въ засѣданіе, благодаря которымъ городской голова *не можетъ*, а не *не желаетъ* исправлять своей должности, — по общему правилу: кто не желаетъ исправлять своей должности, долженъ подать въ отставку!... Получается такимъ образомъ слѣдующее: городской голова, который почелъ бы себя нравственно

обязаннымъ уклониться отъ предсѣдательства въ думѣ по тому вопросу, въ которомъ онъ лично заинтересованъ, долженъ 1) или подать въ отставку, 2) или уѣхать въ отпускъ, испросивъ его подъ какимъ-нибудь *ложнымъ* предлогомъ, или 3) *притвориться* больнымъ, или 4) *выдумать* какую нибудь другую «уважительную» причину, хотя бы таковой въ дѣйствительности не существовало. Послѣдніе три пункта значатъ собственно слѣдующее: *при дѣйствующихъ нормахъ городового положенія бываютъ такіе случаи, когда городскому головѣ, для соблюденія требованій такта и порядочности, приходится совершить по существу нелегальный поступокъ въ формѣ оффиціальной лжи и обхода закона!*

Намъ помнится случай, когда одинъ городской голова на очень выгодныхъ условіяхъ пріобрѣлъ участокъ городской земли только потому, что вопросъ объ отчужденіи рѣшался неблаговолившей къ нему, но въ то же время неспособной противостать ему думою подъ его же предсѣдательствомъ. Помнится то негодованіе, которое этотъ инцидентъ возбудилъ въ мѣстномъ обществѣ и мѣстной печати; но негодованіе это,—конечно, вполнѣ законное по его этическимъ мотивамъ, — приходится, однако, въ виду сказаннаго, признать совершенно безпочвеннымъ съ точки зрѣнія правовой. Такъ посмотрѣла на дѣло и высшая власть, которая не нашла возможнымъ отказать въ своей санкціи означенному думскому постановленію,—какъ состоявшемуся со строгимъ соблюденіемъ предписаній дѣйствующаго закона.

Конечно, не каждый день городскимъ головамъ приходится покупать участки городской земли и выступать въ ими же предсѣдательствуемой думѣ въ качествѣ просителей; конечно, не такъ уже часто городскимъ головамъ приходится совершать нелегкій выборъ между требованіями порядочности и возложенными на нихъ городовымъ положеніемъ служебными обязанностями, но тѣмъ не менѣе отмѣченный здѣсь нами дефектъ заслуживаетъ особеннаго вниманія: мы имѣемъ всѣ основанія считать его чрезвычайно характернымъ для той непродуманности и кабинетной непрактичности, которыя въ такой высокой степени отличаютъ городовое положеніе 1892 года отъ его первой до его послѣдней строки...

Администрація и городское управленіе.

I.

Мнѣнія и заключенія городскихъ думъ.—Случаи отмѣны думскихъ мнѣній.—Причины такого явленія.

Недостатки дѣйствующаго городового положенія дѣлаются, повидимому, съ каждымъ днемъ все болѣе общепризнаннымъ фактомъ. Въ этомъ смыслѣ весьма знаменательно, что о дефектахъ даннаго муниципальнаго строя и необходимости ихъ исправленія настойчиво заговорили въ послѣднее время даже такіе органы печати, отъ которыхъ еще недавно этого менѣе всего можно было бы ожидать. Очевидно, даже безусловные сторонники современныхъ порядковъ въ этой области увидѣли себя вынужденными ударить отбой передъ тѣмъ рядомъ все новыхъ и новыхъ неожиданностей, которымъ такъ широко раскрыло двери городовое положеніе 1892 года. На одну изъ такихъ неожиданностей намъ и хотѣлось бы обратить вниманіе читателей.

Въ дѣятельности губернскихъ учрежденій закономъ предусмотрѣны такіе случаи, когда подлежащая административная власть, при зависящемъ отъ нея разрѣшеніи извѣстныхъ вопросовъ, должна предварительно истребовать заключеніе городской думы. Такой порядокъ установленъ, напримѣръ, для выдачи губернскимъ правленіемъ разрѣшеній на устройство въ городскихъ поселеніяхъ фабрикъ и заводовъ. Не рѣдки затѣмъ случаи, когда правительство находитъ нужнымъ по какому нибудь вопросу выслушать мнѣніе городскихъ управленій, какъ это было хотя-бы, напримѣръ, въ концѣ 1896 года, когда министерство внутреннихъ дѣлъ предложило городскимъ думамъ высказаться по вопросу о введеніи городского квартирнаго налога. Такимъ образомъ, кромѣ постановленій, имѣющихъ значеніе распоряженій по предметамъ вѣдомства городского управленія, городскимъ думамъ часто также приходится дѣлать такія постановленія, которыя выражаютъ собою только ихъ *мнѣнія* или *заключенія* по данному вопросу. Само собою

разумѣется, что эти мнѣнія или заключенія могутъ быть выражены только въ формѣ постановленія, такъ какъ другая форма выраженія для такого коллегіальнаго учрежденія, какимъ является дума, просто невозможна. Но очевидно также, что между такого рода постановленіями и раньше указанными постановленіями - распоряженіями имѣется существенное различіе. Такія постановленія сами по себѣ не вызываютъ со стороны органовъ городского управленія никакихъ исполнительныхъ дѣйствій, а только доводятся до свѣдѣнія подлежащей власти; отъ послѣдней зависитъ, принять или не принять ихъ въ соображеніе,—одинаково, какъ въ томъ случаѣ, когда предварительное заключеніе думы требуется установленнымъ порядкомъ, такъ и въ томъ, когда власть обратилась къ думѣ по собственному усмотрѣнію. Что такого рода постановленія не подлежатъ ни чьему утвержденію,—въ этомъ, кажется, нельзя сомнѣваться, такъ какъ въ ст. 78 и 79 город. полож. достаточно ясно и точно перечислены тѣ постановленія, которыя утвержденію подлежатъ. Но, сверхъ всякаго ожиданія, подъ большимъ сомнѣніемъ оказывается въ настоящее время вопросъ о томъ, распространяется ли на такія постановленія дѣйствіе ст. 83 город. полож., т. е., могутъ ли быть они останавливаемы губернаторомъ и отмѣняемы по городскимъ дѣламъ присутствіемъ? Какъ ни странно самъ по себѣ звучитъ этотъ вопросъ, но, къ сожалѣнію, онъ далеко не праздный: его выдвинула на очередь муниципальная практика послѣднихъ лѣтъ и правильное разрѣшеніе его имѣетъ большую практическую важность. Вотъ факты.

Въ свое время сообщалось въ газетахъ, что нижегородская дума, по примѣру многихъ другихъ, высказалась противъ введенія городского квартирнаго налога. Само собою, слѣдуетъ очень и очень пожалѣть о томъ, что оказалось еще одной думою больше въ ряду тѣхъ, къ сожалѣнію, многихъ городскихъ думъ, которыя такъ цѣпко держатся за современный муниципальный строй, выгодный только для незначительнаго меньшинства городскаго населенія; но, во всякомъ случаѣ, фактъ остается фактомъ, таково мнѣніе нижегородскихъ гласныхъ, никто его у нихъ отнять не можетъ, и при подсчетѣ голосовъ по вопросу о квартирномъ налогѣ приходится принять въ разсчетъ и этотъ голосъ. Не такъ, однако, взглянуло на дѣло мѣстное по городскимъ дѣламъ присутствіе: *оно отмѣнило постановленіе нижегородской думы*, такъ какъ, по мнѣнію

присутствія, дефициты указываютъ на необходимость изыскивать новыя статьи обложенія и поэтому дума не имѣла основанія отклонять квартирное обложеніе. Извѣстіе о такомъ опредѣленіи присутствія явилось въ «*Нижегородскомъ Листкѣ*» въ нумерѣ отъ 7-го января 1897 г. и намъ оно показалось до того невѣроятнымъ, что мы долго ждали какихъ-нибудь дальнѣйшихъ разъясненій. Но ни разъясненія, ни опроверженія не появилось, значитъ, фактъ вѣренъ, тѣмъ болѣе, что при данныхъ условіяхъ тутъ нѣтъ ничего невозможнаго. Конечно, *по существу* нижегородское губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе совершенно право, но что же въ такомъ случаѣ сдѣлалось съ мнѣніемъ нижегородской думы? Оно просто-на-просто у нея *отнято*... Теперь у нижегородской думы никакого мнѣнія по вопросу о городскомъ квартирномъ налогѣ не оказывается. никакого заключенія нижегородской думы по этому вопросу министерство внутреннихъ дѣлъ не получитъ по той простой причинѣ, что отмѣненное постановленіе *считается несостоявшимся*. И это—случай далеко не экстраординарный; этотъ фактъ *отмѣны мнѣнія* думы—далеко не единичный.

Вотъ и другой, если не тождественный, то однородный, имѣвшій мѣсто еще въ началѣ 1896 года въ практикѣ одного изъ южнорусскихъ городовъ. Здѣсь дѣло шло о выдачѣ губернской администраціей разрѣшенія на постройку завода. Потребовалось заключеніе городской думы, которая и высказалась, что по ея мнѣнію и съ ея стороны препятствій къ разрѣшенію не встрѣчается. Но губернская администрація находила по мѣстнымъ условіямъ (т. е. *по существу*) постройку завода нежелательной. Конечно, отъ нея зависѣло прямо отказать просителю въ выдачѣ разрѣшенія, но вмѣсто этого, было передано для отмѣны въ городское присутствіе постановленіе думы. Правда на этотъ разъ постановленіе думы уцѣлѣло, но только благодаря счастливой случайности: при разсмотрѣніи дѣла въ присутствіи обнаружилось, что губернская администрація, передавая постановленіе думы для отмѣны, въ то же время выдала разрѣшеніе на постройку завода и, слѣдовательно, вопросъ о правильности думскаго постановленія палъ самъ собою.

Гдѣ же, спрашивается, источникъ такихъ странныхъ явленій, такихъ логическихъ абсурдовъ, какъ отмѣна думскихъ

мнѣній или заключеній? Можно, конечно, свалить все на неудачное примѣненіе ст. 82 гор. полож., въ которой говорится: «постановленія думы, не подлежащія утвержденію, приводятся *въ дѣйствіе*, если губернаторъ въ двухнедѣльный, со дня полученія сихъ постановленій, срокъ не остановитъ ихъ *исполненія*». Ясно, что тутъ рѣчь идетъ о такихъ постановленіяхъ думы, которыя подлежатъ какому-нибудь исполненію, которыя приводятся въ дѣйствіе и притомъ, именно, самимъ городскимъ управленіемъ. Ясно, что тѣ постановленія, которыя выражаютъ собою только мнѣніе городской думы, заключеніе ея, никакими усиліями логики не могутъ быть подведены подъ дѣйствіе 83 ст. город. полож. [1]) Но, думается намъ, еще яснѣе, что самое неудачное примѣніе этой статьи никоимъ образомъ не могло бы даже имѣть мѣста, если бы губернской администраціи предоставлено было слѣдить только за законностью думскихъ постановленій, а не правильностью ихъ по существу. Вѣдь нижегородское губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе отмѣнило постановленіе нижегородской думы только потому, что разошлось съ думою во взглядахъ на существо дѣла. Вѣдь и во второмъ приведенномъ выше случаѣ постановленіе думы чуть-чуть не было отмѣнено только потому, что губернская администрація по существу расходилась съ думою, находя сооруженіе завода нежелательнымъ, хотя законныхъ поводовъ къ отказу въ разрѣшеніи его не было, какъ это администрація сама признала, выдавъ разрѣшеніе... И до тѣхъ поръ, пока надзоръ за городскимъ управленіемъ не будетъ ограниченъ надзоромъ за законностью постановленій, подобнаго рода казусы будутъ повторяться безъ конца. Нужно ли говорить, сколько, благодаря имъ, создается излишней канцелярской переписки, сколько туману и сумятицы вносятъ они въ городское дѣло, какъ вредно, прямо гибельно, отражаются они на его нормальномъ ходѣ и развитіи!...

---

[1]) Спустя нѣсколько лѣтъ, послѣ того какъ написаны были эти строки, именно въ 1901 г., по тождественому съ вышеописаннымъ случаю въ практикѣ Ростовскаго на-Дону городского управленія, въ такомъ же смыслѣ высказался и Сенатъ.

II.

Посѣщеніе московскими гласными думскихъ засѣданій.—Письмо М. В. Духовского. — Необходимая гласность и неожиданныя препоны.

Въ то время, когда мы пишемъ эти строки, въ Москвѣ идутъ выборы гласныхъ на 1901—1904 гг. «Русскія Вѣдомости» нашли поэтому современнымъ и небезполезнымъ навести справку о дѣятельности лицъ, состоявшихъ гласными въ истекающее четырехлѣтіе, поскольку она выражается въ посѣщеніи думскихъ засѣданій. Пользуясь стенографическими отчетами о собраніяхъ московской городской думы за 1897, 1898, 1899 годы а также за первые два мѣсяца 1900 года, газета сдѣлала подсчетъ, сколько разъ каждый гласный отсутствовалъ на засѣданіяхъ думы. И оказалась слѣдующее: въ теченіи трехъ лѣтъ (1897—99 г.) и первыхъ двухъ мѣсяцевъ 1900 года всѣхъ засѣданій думы было 96. Въ полномъ своемъ составѣ гласные не были ни на одномъ изъ этихъ засѣданій. Въ среднемъ выводѣ на засѣданіяхъ присутствовало около двухъ третей общаго числа гласныхъ. При этомъ, среднимъ числомъ каждый гласный пропустилъ 35 засѣданій, что̀ составитъ 34%, или болѣе трети общаго ихъ числа. По степени исправности посѣщеній гласные могутъ быть раздѣлены на 8 группъ. Пропустили:

не болѣе	5	засѣданій	5 гласн.
»	6—10	»	15 »
»	11—20	»	18 »
»	21—30	»	23 »
»	31—40	»	16 »
»	41—50	»	10 »
»	51—70	»	14 »
»	71—90	»	7 »
болѣе	90	»	1 »

Приведя эти получительныя данныя, «Русск. Вѣдом.» дѣлаютъ по ихъ поводу слѣдующее замѣчаніе: «Большая или меньшая аккуратность посѣщенія гласными думскихъ засѣданій не можетъ, конечно, сама-по-себѣ служить достаточнымъ указаніемъ, исправно ли каждый гласный выполняетъ свои обязанности. Въ приведенныхъ выше спискахъ мы видимъ имена нѣкоторыхъ гласныхъ, которые, хотя пропустили довольно большое число засѣданій думы, тѣмъ не менѣе заявили себя весьма

полезными общественными работниками. Съ другой стороны, изъ тѣхъ же списковъ съ достаточной опредѣленностью выясняется, что нѣкоторые изъ гласныхъ, не заявивъ себя вообще работой на пользу города, отличаются вмѣстѣ съ тѣмъ весьма большой неаккуратностью въ посѣщеніяхъ засѣданій думы». Другія московскія газеты не проявили столь резонной осторожности въ выводахъ и придали даннымъ о посѣщаемости думскихъ засѣданій болѣе категорическое значеніе, чѣмъ они въ дѣйствительности могутъ имѣть. Это и побудило гласнаго М. В. Духовскаго выступить съ письмомъ, которое въ виду выборнаго времени заслуживаетъ особеннаго вниманія. «Въ послѣднее время,—пишетъ онъ въ «Русск. Вѣдом.»,—явился рядъ газетныхъ статей и замѣтокъ, указывавшихъ на степень и характеръ работъ гласныхъ московскаго городскаго управленія, и при этомъ говорилось лишь объ участіи ихъ въ засѣданіяхъ думы. Какъ старый гласный, я считаю долгомъ указать, что эта точка зрѣнія ошибочна. Кромѣ засѣданій думы, для гласныхъ существуетъ большая работа въ разныхъ отрасляхъ городской дѣятельности и между прочимъ въ подготовительныхъ комиссіяхъ. Въ послѣднихъ обрабатываются всѣ болѣе или менѣе сложные и всѣ новые вопросы. Работы комиссій облегчаютъ, конечно, и рѣшенія думы. Укажу хотя бы на одинъ изъ сотенъ примѣровъ. Въ послѣднемъ засѣданіи обсуждалась смѣта, и въ прессѣ сдѣланы были указанія на невнимательное отношеніе гласныхъ къ этому важному вопросу. Но слѣдуетъ отмѣтить, что упрекъ этотъ непримѣнимъ къ той группѣ гласныхъ, которая подготовила докладъ по смѣтѣ. Чтобы составить его, финансовой комиссіи пришлось детально разобрать всѣ статьи четырнадцатимилліоннаго дохода и расхода, разобраться во всѣхъ постановленіяхъ думы и всѣхъ распоряженіяхъ управы, касавшихся разнообразныхъ отраслей хозяйства; легко понять, что поработать пришлось много, и изъ того, что комиссія эта сдѣлала отъ себя думѣ 104 предложенія. Говоря это, я, конечно, не хочу защищать молчаливое и безъ достаточнаго обсужденія принятіе доклада думою, какъ бы онъ хорошо ни былъ обработанъ. Наоборотъ, чѣмъ полнѣе разобранъ докладъ въ думѣ, тѣмъ больше основаній ожидать правильнаго рѣшенія. Я хочу только поставить на видъ и ту подготовительную работу гласныхъ, которая, повидимому, забывается. Вообще же гласные, принимающіе участіе въ комиссіяхъ, тратятъ на это гораздо

больше труда, чѣмъ на засѣданія въ думѣ. Послѣднія засѣданія бываютъ лишь два или три раза въ мѣсяцъ, комиссіи же засѣдаютъ почти ежедневно, почти всѣ вечера и нерѣдко по праздникамъ».

Если помнитъ читатель, по вопросу объ абсентеизмѣ городскихъ гласныхъ и его причинахъ мы высказались уже раньше, при чемъ указали, какое значеніе при оцѣнкѣ дѣятельности гласныхъ должна имѣть работа ихъ въ разныхъ комиссіяхъ,— работа, подчасъ требующая прямо героическихъ усилій. Письмо проф. Духовского только подтверждаетъ то, что было высказано нами, и что слѣдовало бы принять къ свѣдѣнію избирателямъ на выборахъ. Намѣчая гласныхъ, они должны не забывать, что для городского управленія, какъ говоритъ проф. Духовской въ заключеніе своего письма, «важно имѣть въ составѣ думы возможно большее число интеллигентныхъ лицъ, могущихъ давать свое время, знанія, опытность и на подготовительныя работы» въ комиссіяхъ, — работы, часто несравненно болѣе важныя и плодотворныя, чѣмъ самое усердное посѣщеніе думскихъ засѣданій. Къ несчастью, въ отношеніи возможности ознакомленія съ этой работой гласныхъ избиратели поставлены въ весьма неблагопріятныя условія. Въ огромномъ большинствѣ городовъ вся муниципальная гласность исчерпывается печатаніемъ управскаго денежнаго отчета. Въ немногихъ городахъ печатаются еще думскіе журналы, къ которымъ кое-гдѣ прилагаются таблицы посѣщаемости гласными думскихъ засѣданій. Наконецъ, только въ очень немногихъ городахъ практикуется печатаніе подробныхъ «отчетовъ» или «обзоровъ» думской и комиссіонной дѣятельности гласныхъ. Слѣдовательно, только въ этихъ городахъ къ услугамъ избирателей имѣются всѣ тѣ данныя, какія необходимы для ея правильной оцѣнки. Тѣмъ болѣе грустно, что попытки внести въ эту область гласность тамъ, гдѣ до сихъ поръ она не существовала, встрѣчается съ совершенно неожиданными препонами. Такъ, напр., «С.-Пет. Вѣдомостямъ» писали изъ Ярославля: «Въ январѣ 1901 года предстоятъ выборы новаго состава гласныхъ городской думы; въ засѣданіи 31 августа текущаго года было постановлено ознакомить членовъ избирательнаго собранія съ дѣятельностью нынѣшняго состава думы путемъ вывѣшиванія на стѣнахъ зала свѣдѣній, насколько аккуратно каждый изъ гласныхъ относился къ посѣщенію думскихъ засѣданій. Губернское по городскимъ и зем-

скимъ дѣламъ присутствіе признало такое постановленіе думы неправильнымъ и отмѣнило, такъ какъ въ законѣ нѣтъ указаній, чтобы дума знакомила избирателей съ дѣеспособностью (?) гласныхъ; въ постановленіи же думы губернское присутствіе усматриваетъ желаніе оказать извѣстное воздѣйствіе на избирателей. Нѣкоторые изъ гласныхъ находили, что означеннымъ постановленіемъ не нарушено ни одного пункта статьи 83 городового положенія, ясно опредѣляющей въ какихъ случаяхъ налагается veto губернскаго присутствія, и предлагали обжаловать распоряженіе послѣдняго въ Сенатъ; другіе высказывались за необходимость примириться съ фактомъ, признавая опубликованіе числа пропущенныхъ засѣданій гласными карою (?!), быть можетъ, и незаконною, такъ какъ причины пропусковъ признавались думою уважительными и незаслуживающими взысканія. Послѣ продолжительныхъ преній, баллотировкою, большинствомъ 30 голосовъ противъ 4, рѣшено принять опредѣленіе губернскаго присутствія къ свѣдѣнію». Объ этомъ слѣдуетъ весьма пожалѣть. Гласность дѣятельности выборныхъ лицъ—первое и основное предположеніе выборнаго начала, которое потеряло бы всякій смыслъ, если бы эта дѣятельность предполагалась сокрытой отъ взора избирателей и не подлежащей ихъ оцѣнкѣ. Способъ, которымъ осуществляется гласность, съ точки зрѣнія законности совершенно безразличенъ,—его можно обсуждать только съ точки зрѣнія цѣлесообразности. И если усматривать въ оглашеніи тѣмъ или другимъ способомъ свѣдѣній о дѣятельности гласныхъ давленіе на избирателей, то вѣдь тѣмъ паче придется признать такимъ давленіемъ печатаніе думскихъ журналовъ и, вообще, всякой муниципальной отчетности. Повторяемъ, жаль, очень жаль что Ярославская дума не обжаловала совершенно, по нашему мнѣнію, неосновательнаго и неправильнаго рѣшенія губернскаго присутствія.

III.

Къ вопросу о судьбѣ городскихъ ходатайствъ.—О составѣ городскихъ управъ по гор. полож. 1870 и 1892 гг.—Костромскія ходатайства о четвертомъ членѣ управы и возмѣщеніи убытковъ отъ винной монополіи.—Почему эти ходатайства, въ дѣйствительности, отклонены.

Въ печати неоднократно говорилось о печальной участи земскихъ ходатайствъ. Текущая практика городского обществен-

наго управленія заставляетъ насъ нынѣ также обратить вниманіе на вопросъ о городскихъ ходатайствахъ, участь которыхъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, оказывается не менѣе печальной. Въ этомъ смыслѣ въ чрезвычайной степени характеренъ во многихъ отношеніяхъ замѣчательный исходъ двухъ ходатайствъ костромской думы.

Согласно ст. 90 город. полож., городская управа состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, *изъ двухъ членовъ*. Это—допускаемый закономъ минимальный составъ управы. Но, по *постановленію думы*, число членовъ управы можетъ быть увеличено: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ — *до трехъ*, въ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ—до *четырехъ* и въ столицахъ—до шести. Дальнѣйшее же, свыше только что указанныхъ предѣловъ, увеличеніе числа членовъ управы допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Нужно ли пояснять, какъ важно и необходимо для правильной постановки и нормальнаго теченія городскихъ дѣлъ, чтобы численность личнаго состава исполнительнаго органа городского управленія находилась въ строгомъ соотвѣтствіи съ дѣйствительной потребностью въ муниципальныхъ рабочихъ силахъ. Если членамъ управы приходится нести бремя обязанностей, превышающихъ нормальныя человѣческія силы, если добросовѣстное выполненіе этихъ непосильныхъ обязанностей требуетъ отъ нихъ чрезмѣрнаго напряженія и исключительной энергіи,—то не можетъ быть и рѣчи о возложеніи на управу отвѣтственности за промахи и пробѣлы въ ея дѣятельности и за обусловленное ими плохое состояніе городского хозяйства. Конечно, усиленіе городского исполнительнаго органа можетъ быть сдѣлано не только путемъ увеличенія управскаго состава; оно можетъ быть достигнуто также посредствомъ учрежденія въ помощь управѣ исполнительныхъ комиссій; въ члены послѣднихъ къ тому же, за силой ст. 116 гор. полож., могутъ быть избираемы не только гласные, что было бы затруднительно, такъ какъ ихъ комплектъ теперь не великъ, но и другія лица, имѣющія право голоса на городскихъ выборахъ, что въ значительной мѣрѣ облегчаетъ дѣло учрежденія исполнительныхъ комиссій. Но нельзя упускать изъ виду, что, согласно ст. 103, такого рода комиссіи являются органами, подчиненными управѣ, и могутъ быть

учреждаемы для завѣдыванія только *отдѣльными* отраслями хозяйства и управленія, тогда какъ членъ управы является членомъ муниципальной коллегіи, которой принадлежитъ «непосредственное завѣдываніе дѣлами городского хозяйства и управленія» во всей ихъ совокупности. Очевидно, между членами управы и исполнительными комиссіями имѣется столь существенное различіе, что замѣна первыхъ послѣдними нерѣдко явилась бы не только не цѣлесообразной, но и прямо вредной для дѣла, а потому недопустимой. При извѣстныхъ условіяхъ даннаго городского хозяйства можетъ и должна оказаться серьезная потребность въ увеличеніи именно состава управской коллегіи; но рѣшить правильно вопросъ о томъ, существуетъ ли такая потребность, могутъ только тѣ, которыя стоятъ непосредственно у самаго дѣла, ближайше знакомаго имъ во всѣхъ его мѣстныхъ особенностяхъ и мельчайшихъ деталяхъ. Такъ именно смотрѣло на вопросъ о количествѣ членовъ управы городовое положеніе 1870 года, которое потому и ограничивалось только установленіемъ minimum'а, предоставивъ затѣмъ увеличеніе количества членовъ всецѣло усмотрѣнію самихъ городскихъ думъ. «Опредѣленіе числа членовъ городской думы (т.-е. управы), — читаемъ мы въ законодательныхъ мотивахъ [1]),— въ каждомъ городѣ должно зависѣть отъ причинъ и обстоятельствъ *чисто мѣстныхъ, иногда временныхъ*, отъ имѣющихся въ виду дѣлъ по общественному управленію, отъ состоящихъ на лицо людей, способныхъ и желающихъ быть членами думы (управы), наконецъ, въ *извѣстной мѣрѣ* отъ денежныхъ средствъ города. *Эти причины и обстоятельства могутъ быть хорошо извѣстны и правильно оцѣнены только Городскимъ Собраніемъ* (т.-е. думою). Посему, установивъ наименьшіе предѣлы для числа членовъ думы (управы), предположено предоставить опредѣленіе означеннаго числа въ каждомъ данномъ случаѣ окончательному усмотрѣнію городского собранія (думы) съ правомъ измѣнять оное по указаніямъ опыта при возобновленіи всякій разъ состава думы (управы)».

[1]) «Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи», т. III, стр. 120. Необходимо пояснить, что во всѣхъ первоначальныхъ проектахъ совѣщательный органъ именовался Городскимъ Собраніемъ, а исполнительный—Городскою Думою. Переименованіе перваго въ Городскую Думу, а послѣдняго («примѣняясь къ учрежденіямъ земскимъ») въ Городскую Управу произведено впослѣдствіи по замѣчаніямъ соединенныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта (Ibid., стр. 589).

Въ діаметральную противоположность такому взгляду, менѣе всего склонное довѣрять мѣстнымъ у самаго дѣла стоящимъ людямъ даже въ томъ, въ чемъ они являются наиболѣе компетентными, городовое положеніе 1892 года, оставаясь вѣрнымъ послѣдовательно проведенному началу опеки, изъяло рѣшеніе этого вопроса изъ компетенціи думъ и передало его министру внутреннихъ дѣлъ. Разъ такимъ образомъ судьба чисто мѣстнаго вопроса оказалась въ зависимости отъ центральной власти, естественно было, по крайней мѣрѣ, ожидать, что въ Петербургѣ его станутъ рѣшать съ самой тщательной внимательностью и осторожностью, по мѣрѣ возможности, не упуская изъ виду «причинъ и обстоятельствъ чисто мѣстныхъ». Что же, однако, мы видимъ въ дѣйствительности? Костромская городская дума, соображаясь съ потребностями своего городского хозяйства, возбудила ходатайство о разрѣшеніи ей увеличить число членовъ управы до четырехъ, но министерствомъ внутреннихъ дѣлъ это ходатайство отклонено, при чемъ отказъ мотивированъ тѣмъ, что «по имѣющимся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ свѣдѣніямъ, финансовое положеніе города Костромы *не можетъ быть* признано вполнѣ *благопріятнымъ*». Этотъ мотивъ отказа особенно знаменателенъ потому, что, какъ мы только что видѣли, законодатель, создавая городовое положеніе 1870 года, какъ разъ признавалъ, что въ вопросѣ о количествѣ членовъ управы денежныя средства города имѣютъ значеніе только «въ извѣстной мѣрѣ», а отнюдь не всецѣло. И вполнѣ резонныя основанія этого прежняго взгляда весьма понятны, такъ какъ сводить все къ финансовой сторонѣ дѣла можно, только игнорируя другія, частью не менѣе, частью болѣе важныя стороны его и оставляя безъ вниманія вопросъ, который прежде всего слѣдовало бы разрѣшить, именно вопросъ, на сколько самое-то неблагопріятное финансовое положеніе города обусловливается малочисленностью управскаго состава, т.-е. слабосиліемъ городского исполнительнаго органа!...

Но, въ самомъ ли дѣлѣ финансовое положеніе Костромы не можетъ быть признано благопріятнымъ? Костромская дума возбудила не одно только ходатайство о четвертомъ членѣ управы. Извѣстно, какъ неблагопріятно отразилась на интересахъ городскихъ кассъ казенная винная монополія. Съ одной стороны замѣтно сократился доходный бюджетъ, благодаря уменьшенію поступленій трактирнаго сбора и совершенному

прекращенію взиманія установленныхъ ст. 131 и 132 городового положенія сборовъ въ пользу городовъ съ патентовъ на заводы и заведенія для выдѣлки и продажи питей. Съ другой стороны на расходный бюджетъ пали крупной тяжестью обусловленные казенной винной монополіей экстраординарные расходы на усиленіе полиціи и на такія чрезвычайныя мѣропріятія, какъ напримѣръ, сооруженіе и содержаніе нахичеванскимъ на дону городскимъ управленіемъ особаго обоза, спеціально для подбиранія на улицахъ пьяныхъ тѣлъ... Неудивительно, если Костромская дума, въ виду предстоявшаго введенія казенной винной монополіи, нашла нужнымъ заблаговременно возбудить ходатайство о возмѣщеніи казною городской кассѣ предстоящихъ убытковъ.

Въ докладѣ, представленномъ по этому поводу Костромской управою городской думѣ, какъ видно изъ сообщенія «Костромского Листка», указывалось на то, что въ послѣднее время городъ получалъ дохода съ трактирныхъ заведеній, считая по трехлѣтней сложности дѣйствительныхъ поступленій, съ патентовъ—7.247 рублей, съ акциза—23.133 руб. и за промысловыя свидѣтельства на торговыя предпріятія—1.200р. Съ введеніемъ казенной продажи, городъ имѣлъ не только лишиться огромной доли этихъ доходовъ, но также получитъ убытокъ отъ несдачи подъ трактирныя заведенія принадлежащихъ городу двухъ зданій, дающихъ ему арендной платы—первое 1,800 рублей., а второе—437 рублей. Словомъ, доходы города должны были настолько сократится, что въ смѣтѣ былъ неизбѣженъ дефицитъ. Въ виду этого, возбужденіе передъ правительствомъ ходатайства о возмѣщеніи казною ущерба являлось крайне необходимымъ, съ чѣмъ согласилась и дума, которая рѣшила войти въ подлежащія сферы съ ходатайствомъ о возмѣщеніи городскихъ убытковъ.

Однако и это ходатайство, въ свою очередь, потерпѣло фіаско, причемъ мотивомъ отказа на этотъ разъ тоже послужило финансовое положеніе города, именно то, что «финансовое положеніе города Костромы, по имѣющимся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ свѣдѣніямъ, не можетъ быть признано *неблагопріятнымъ*». Нужно замѣтить, что увѣдомленія объ отклоненіи обоихъ ходатайствъ послѣдовали не одновременно. Первый отказъ датированъ 30-мъ января 1901 года, второй—9-мъ декабря 1900 года. Между обоими отказами, слѣдова-

тельно, есть промежутокъ, но такой короткій, что въ теченіи его не могло произойти столь радикальнаго переворота въ финансовомъ положеніи злополучной Костромы. И никакого переворота въ дѣйствительности не произошло. Неизмѣнность финансоваго положенія города была установлена, какъ видно изъ «Костромского Листка», въ засѣданіи Костромской думы 4-го февраля 1901 г., когда потому и было рѣшено снова возбудить ходатайство объ учрежденіи въ Костромской управѣ должности четвертаго члена...

Какъ же объясняется то, что въ отвѣтахъ на Костромскія ходатайства финансовое положеніе Костромы «по имѣющимся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ свѣдѣніямъ» оказывается одновременно и благопріятнымъ и неблагопріятнымъ? Объясненій можетъ быть нѣсколько, но мы ограничится только двумя наиболѣе вѣроятными. Можно, даже пожалуй должно, предположить, что оба ходатайства находились въ производствѣ у двухъ различныхъ столоначальниковъ, въ двухъ различныхъ отдѣленіяхъ, причемъ въ каждомъ изъ нихъ имѣлись различныя свѣдѣнія о финансовомъ положеніи Костромы. Если припомнить, что наша оффиціальная статистика установила наличность виноградниковъ чуть ли не подъ сѣвернымъ полярнымъ кругомъ, то разнорѣчіе оффиціальныхъ свѣдѣній, имѣющихся въ двухъ разныхъ отдѣленіяхъ одного и того же министерства, не покажется чѣмъ либо необычайнымъ. Но болѣе вѣроятнымъ намъ кажется другое объясненіе. Отклоненіе ходатайствъ было во всякомъ случаѣ предрѣшено; что же касается обоснованія отказовъ финансовымъ положеніемъ города, то это уже продуктъ творчества того столоначальника, на которомъ лежала обязанность «отписаться», обосновавъ отказъ; въ каждомъ данномъ случаѣ онъ подставилъ тотъ мотивъ, какой ему казался логически наиболѣе подходящимъ, ни мало не интересуясь тѣмъ, на сколько онъ согласенъ съ живой дѣйствительностью...

Примемъ мы то или другое объясненіе, несомнѣннымъ представляется одно: участь городскихъ ходатайствъ столько же печальна, какъ и участь земскихъ. Земское ли, городское ли ходатайство,—какіе жизненные интересы ни затрогивало бы оно, сколько бы ни стояло за нимъ живыхъ мѣстныхъ людей съ ихъ болями, печалями и горестями, съ ихъ слезами, потомъ и кровью,—для бюрократической канцеляріи всякое такое ходатайство не болѣе, какъ «бумага». И съ канцелярской точки

зрѣнія, эта «бумага» не безъ крупныхъ достоинствъ: во 1-хъ, она не требуетъ экстренной отписки, во-2-хъ, отписываясь на нее, незачѣмъ особенно напрягать усилія, стѣсняясь въ выборѣ аргументаціи. Нѣтъ ничего легче, какъ отвѣчать на земское или городское ходатайство, тѣмъ болѣе, что эти докучливые земскіе и муниципальные «просители» такъ хорошо воспитаны, что рады хоть какому-нибудь отвѣту...

IV.

Объ условіяхъ примѣненія ст. 89 гор. полож. 1892 г.—Въ случаѣ какихъ именно несостоявшихся засѣданій думы получаетъ она примѣненіе.—Какое число гласныхъ надо считать законнымъ.—На какіе доклады распространяется дѣйствіе 89 ст.

На мѣсто «самостоятельности», на основѣ которой городское общественное управленіе было построено городовымъ положеніемъ 1870 года, нынѣ дѣйствующее положеніе 1892 года поставило начало административной опеки. Исходя изъ него, логически неизбѣжно было прійти къ такой организаціи городского управленія, которая прежде всего поставила бы въ ближайшую и наибольшую зависимость отъ администраціи его исполнительные органы и такимъ образомъ обезпечила бы администраціи возможность прямого и непосредственнаго воздѣйствія на ходъ и направленіе муниципальныхъ дѣлъ. Отсюда же, въ предупрежденіе коллизій, неизбѣжныхъ при двоевластіи, вытекала необходимость въ соотвѣтствующемъ умаленіи роли и значенія думы, какъ распорядительнаго, надзирающаго и контролирующаго органа. По городовому положенію 1892 года городская управа какъ мы знаемъ составляется изъ лицъ, которыя «считаются состоящими на государственной службѣ» (ст. 121), слѣдовательно, по существу представлятъ собою не что иное, какъ коллегію *выборныхъ чиновниковъ*, которые, въ качествѣ таковыхъ, естественно, подчинены прежде всего губернской администраціи: послѣдняя утверждаетъ и назначаетъ ихъ къ должностямъ (ст. 118 и 119), а равно увольняетъ отъ должностей (ст. 122), ревизуетъ ихъ дѣйствія и даетъ имъ прямыя и непосредственныя распоряженія (ст. 101), наконецъ, какъ завершеніе всего, подвергаетъ ихъ *дисциплинар-*

нымъ взысканіямъ (ст. 147—150). Словомъ, и de jure и de facto современная городская управа является не столько исполнительнымъ органомъ думы, сколько подчиненнымъ органомъ администраціи. Конечно, современной городской управѣ приходится въ извѣстной степени считаться также съ городской думою, но эти счеты не могутъ быть особенно значительными при томъ условіи, что роль думы сведена почти къ роли совѣта при управѣ,—совѣта, голосъ котораго при томъ же самъ по себѣ, когда нѣтъ на то воли администраціи, не имѣетъ обязательной силы. Городовое положеніе 1892 года заходитъ въ этомъ отношеніи даже такъ далеко, что въ извѣстныхъ случаяхъ отдаетъ судьбы городского дѣла всецѣло въ руки городской управы, представляя ей вершать эти судьбы безъ вѣдома и согласія думы, а только съ вѣдома и согласія администраціи. Мы говоримъ о ст. 89 город. полож., которая гласитъ: «Если очередное собраніе думы не состоится по неприбытію законнаго числа гласныхъ (ст. 70 и 71), то оно созывается вновь, а въ случаѣ неприбытія требуемаго закономъ числа гласныхъ и во вновь созванное собраніе — подлежащіе его разсмотрѣнію доклады управы и иныхъ исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія представляются съ заключеніемъ управы губернатору, и тѣ изъ нихъ, съ коими онъ не встрѣтитъ препятствій согласиться, направляются къ исполненію, а относительно прочихъ губернаторъ поступаетъ на основаніяхъ, установленныхъ въ статьяхъ 77—88 касательно направленія постановленій думы». Доклады и заключенія управы, слѣдовательно, трактуются совершенно одинаково съ постановленіями думы, которая такимъ образомъ всецѣло замѣщается управою. Понятна огромная практическая и тѣмъ болѣе принципіальная важность вопроса объ условіяхъ примѣненія ст. 89 гор. полож. 1892 года. Наличной муниципальной практикой, къ сожалѣнію, вопросъ этотъ разрѣшается далеко не всегда въ строгомъ соотвѣтствіи съ точнымъ смысломъ закона, благодаря чему чаще всего примѣненіе ст. 89 выходитъ далеко за предѣлы, начертанные ей законодателемъ. Происходитъ это, благодаря цѣлому ряду недоразумѣній, на которыхъ тѣмъ болѣе стоитъ остановиться, что до сихъ поръ ст. 89 гор. полож., кажется, не была еще предметомъ сенатскаго толкованія.

Соображаясь съ данными муниципальной практики, всѣ наличныя недоразумѣнія сами собою разрѣшатся, когда мы

попытаемся дать отвѣтъ на слѣдующіе три вопроса: 1) въ случаѣ какихъ, именно, несостоявшихся собраній думы получаетъ примѣненіе 89 ст.? 2) какое число гласныхъ должно считать законнымъ? и 3) на какіе, именно, доклады распространяется дѣйствіе 89 ст.?

1) Извѣстны случаи (напр., въ области Войска Донского), когда трактуемая статья получала примѣненіе, независимо отъ того, было ли несостоявшееся по неявкѣ достаточного числа гласныхъ собраніе *очереднымъ* или *чрезвычайнымъ*. Нѣтъ необходимости доказывать, что распространеніе дѣйствія 89 ст. на чрезвычайныя собранія является прямымъ нарушеніемъ буквальнаго смысла, во 1-хъ, этой статьи, начинающейся словами: «если *очередное* собраніе думы не состоится» и т. д., во 2-хъ, статьи 70, гласящей: «чрезвычайныя собранія, созываемыя во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п. признаются дѣйствительными *при всякомъ числѣ гласныхъ*.» Однако, кромѣ чрезвычайныхъ собраній этого рода, единственно ясно и опредѣленно указываемаго въ городовомъ положеніи 1892 года, практика знаетъ еще чрезвычайныя собранія, созываемыя для разсмотрѣнія обычныхъ нормальныхъ городскихъ дѣлъ, почему либо не терпящихъ отлагательства до очередного собранія. Къ такимъ чрезвычайнымъ собраніямъ примѣняются тѣ же нормы законности состава, которыя приняты для очередныхъ собраній, какъ установленныя (ст. 70 и 71) вообще «для законнаго состава думы» и «для дѣйствительности опредѣленій.» Но отсюда не слѣдуетъ, конечно, чтобы дозволительно было по аналогіи подчинять этого рода чрезвычайныя собранія также дѣйствію ст. 89, такъ какъ никакая аналогія недопустима тамъ, гдѣ дѣло идетъ объ изъятіи изъ нормальнаго порядка. Въ наше время, правда, такъ обычно извинять и оправдывать нарушеніе даже элементарнѣйшихъ требованій права ссылкою на «практическую необходимость» и «пользу дѣла»; но въ такомъ случаѣ не трудно доказать, что именно съ такой «практической» точки зрѣнія распространеніе дѣйствія ст. 89 на несостоявшіяся чрезвычайныя собранія недопустимо, ибо открываетъ широкій просторъ для злоупотребленій. Какъ доказываетъ муниципальная практика, это наилучшій способъ для проведенія мѣропріятій, завѣдомо нежелательныхъ думѣ: изготовивъ свой докладъ, управа, конечно, съ разрѣшенія администраціи (ст. 66) созываетъ чрезвычайное

собраніе.... какъ разъ въ такое время, когда почти никто изъ гласныхъ, какъ заранѣе положительно извѣстно, явиться не можетъ, а затѣмъ пускаетъ въ ходъ ст. 89, повергая свой докладъ на благоусмотрѣніе администраціи, санкція которой обыкновенно уже заранѣе обезпечена....

2) При какомъ числѣ собравшихся гласныхъ собраніе думы должно считаться законносостоявшимся? Согласно ст. 70 город. полож., требуется «въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ *общее число* гласныхъ не превышаетъ сорока—не менѣе половины *общаго числа*, а въ прочихъ поселеніяхъ—не менѣе *одной трети* онаго». Но это — законный составъ для рѣшенія обычныхъ, ординарныхъ вопросовъ; для перечисленныхъ же въ ст. 71 шести группъ наиболѣе важныхъ дѣлъ требуется усиленный составъ, именно—присутствіе «въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ *общее число* гласныхъ не превышаетъ сорока—не менѣе *двухъ третей* сего числа, а въ прочихъ поселеніяхъ — не менѣе половины». Возникаетъ вопросъ, о какомъ «общемъ числѣ» идетъ тутъ рѣчь—о фактически существующемъ или объ установленной городовымъ положеніемъ нормѣ численности гласныхъ въ различныхъ разрядахъ городскихъ поселеній? Обыкновенно «общее число» понимается въ послѣднемъ смыслѣ—именно, въ смыслѣ нормъ ст. 56 гор. полож., опредѣляющей количественное отношеніе гласныхъ къ избирателямъ (20 гл. на первые 100 избирателей и по 3 гласныхъ на каждые добавочныя 50 избирателей) и устанавливающей максимальную численность гласныхъ: для столицъ—160, для губернскихъ городовъ съ населеніемъ свыше 100 тысячъ и Одессы – 80, для другихъ губернскихъ, областныхъ и значительныхъ уѣздныхъ—60 и для прочихъ—40. Но при дѣйствующей избирательной системѣ недовыборъ гласныхъ—обычное явленіе, и нѣтъ города, въ которомъ наличное число гласныхъ соотвѣтствовало бы нормамъ ст. 56. Слѣдовательно, толкованіе «общаго числа» въ смыслѣ этихъ нормъ создаетъ необходимость въ коэффиціентѣ посѣщаемости засѣданій гораздо болѣе высокомъ, чѣмъ какой предполагался законодателемъ, и такимъ образомъ de facto отъ гласныхъ требуется гораздо большая аккуратность и ретивость, чѣмъ какую онъ имѣлъ въ виду. Это—во-первыхъ. Во-вторыхъ, есть масса городовъ, гдѣ выбрано едва $^2/_3$ нормальнаго количества гласныхъ. Даже при самомъ идеальномъ составѣ, конечно, немыслимо, чтобы въ думу гласные собирались поголовно, всѣ до единаго.

Въ этихъ городахъ для рѣшенія, именно, всѣхъ важнѣйшихъ городскихъ дѣлъ, требующихъ присутствія въ думѣ *двухъ третей* «общаго числа» гласныхъ, фактически просто не можетъ существовать другого порядка, кромѣ установленнаго ст. 89 гор. полож.

Страннымъ и дикимъ было бы предположеніе, будто бы законодатель, создавая городовое положеніе 1892 года, занимался какою-то игрою въ прятки, будто бы, давая что-либо одною рукою, сейчасъ же отнималъ другою, и предоставляя думѣ извѣстныя прерогативы, въ тоже время ставилъ условія, которыя лишили бы ее возможности пользоваться ими. И при ближайшемъ разсмотрѣніи не трудно убѣдиться, что воля законодателя совсѣмъ не такова, такъ что установившаяся практика является единственно продуктомъ неправильнаго толкованія этой воли. Упускаютъ изъ виду, что нормы, установленныя ст. 56, не являются *окончательными и безусловно обязательными*; упускаютъ изъ виду, что, кромѣ этой статьи, въ городовомъ положеніи 1892 года существуетъ еще ст. 54, которая гласитъ: «если и послѣ принятія мѣръ, означенныхъ въ ст. 51—53 (т. е. первоначальныхъ и дополнительныхъ выборовъ), число избранныхъ гласныхъ окажется менѣе *двухъ третей* общаго числа ихъ, опредѣленнаго на основаніи ст. 56, то недостающее число гласныхъ пополняется по распоряженіи министра внутреннихъ дѣлъ» и т. д. Такимъ образомъ, *обязательная* численность думскаго состава опредѣляется статьей 54, именно, на цѣлую треть ниже нормъ, установленныхъ статьей 56 въ качествѣ *допустимыхъ*. Едва ли необходимо пояснять, что при опредѣленіи законности думскихъ собраній слѣдуетъ исходить не изъ допустимой, а изъ обязательной нормальной численности думскаго состава. Соотвѣтственно, конечно, должно значительно сократиться примѣненіе ст. 89,—примѣненіе, которое, какъ сказано, сдѣлалось обычнымъ, нормальнымъ, фактически неизбѣжнымъ въ городахъ, въ которыхъ существуетъ только *обязательное* число гласныхъ, установленное ст. 54 гор. полож. 1892 года.

3) Буквальный смыслъ ст. 89 не возбуждаетъ сомнѣнія въ томъ, что дѣйствію ея подлежатъ только «*доклады управы и иныхъ исполнительныхъ органовъ* общественнаго управленія». Сообразивъ эту редакцію со ст. 67 гор. полож., нельзя не прійти къ заключенію, что ни предложенія губернатора, ни

предложенія головы и гласныхъ, ни просьбы и жалобы частныхъ лицъ, ни «предложенія, требованія и заявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, а ровно сословныхъ или земскихъ учрежденій», хотя бы они внесены были въ думу «черезъ управу» и съ ея заключеніемъ,—дѣйствію ст. 89 не подлежатъ. Но въ Камышинѣ, напр., возбужденъ былъ вопросъ, подлежатъ ли ея дѣйствію проекты городскихъ росписей? Тамъ гласные дважды не удосуживались собраться для разсмотрѣнія росписи на 1900 годъ, которая поэтому и представлена была управою губернатору. Тогда группа гласныхъ вошла къ губернатору съ ходатайствомъ о возвращеніи росписи въ думу, такъ какъ, будто бы, для дѣйствительности городской росписи предварительное разсмотрѣніе ея думою является условіемъ sine qua non. Къ сожалѣнію, нужно признать, что такое (оставшееся неудовлетвореннымъ) домогательство камышинскихъ гласныхъ зиждется на явномъ недоразумѣніи. Если, напр., въ ст. 12 *приложенія* къ ст. 140 (прим.) гор. полож. и говорится, что «одобренныя или исправленныя *думою* смѣты и раскладки... представляются губернатору»,—то ясно, что тутъ рѣчь идетъ только о нормальномъ обычномъ порядкѣ, а не о тѣхъ экстраординарныхъ случаяхъ, для которыхъ существуетъ ст. 89. Вопросъ могъ быть бы развѣ только о томъ: составляетъ ли проектъ росписи «докладъ управы»? По статьей 95 гор. полож. составленіе проекта городской росписи прямо возложено на городскую управу, и немыслимо найти сколько-нибудь разумныя основанія для утвержденія, будто бы составленный управою проектъ городской приходо-расходной смѣты не составляетъ ея доклада.....

Ограничивая дѣйствіе ст. 89 только докладами управы и иныхъ исполнительныхъ органовъ, законъ въ то же время ставитъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы это были, именно, тѣ доклады, которые подлежали разсмотрѣнію несостоявшагося собранія. Ни составленіе для представленія губернатору новаго доклада, хотя и по тому же самому вопросу, ни внесеніе существенныхъ измѣненій въ тотъ же неразсмотрѣнный думой докладъ—недопустимы, такъ какъ явились бы нарушеніемъ не только духа, но и буквы закона («подлежащіе его, т. е. несостоявшагося собранія—разсмотрѣнію»). Недопустимо это и съ «практической» точки зрѣнія, такъ какъ открываетъ обширное поле для злоупотребленій. Между тѣмъ въ томъ же, напр.,

Камышинѣ, какъ оказывается, въ проектѣ росписи, который управа представила губернатору въ порядкѣ 89 ст., ею сдѣланы были существенныя измѣненія, въ видѣ новыхъ ассигновокъ, сравнительно съ проектомъ, предназначавшимся для разсмотрѣнія думы и разосланнымъ предварительно гласнымъ. Само собою разумѣется, что, при условіяхъ строгаго соблюденія начала законности, одно это обстоятельство обязывало бы администрацію снова обратить роспись къ разсмотрѣнію думы...

V.

О безсрочности административнаго усмотрѣнія.—Случаи упоминанія закона о срокѣ и случаи умолчанія о немъ.—Причина этого.

Ограниченъ-ли губернаторъ какимъ либо срокомъ въ отношеніи утвержденія или неутвержденія выборныхъ должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія (въ частности, членовъ управы) или же ему предоставлено неограниченное право черезъ любое время увѣдомить думу о томъ, что онъ не находитъ возможнымъ утвердить избранное ею лицо? Не примѣнимъ ли въ данномъ случаѣ, по аналогіи, двухнедѣльный срокъ, установленный ст. 82 гор. полож.? Вотъ вопросы, которые, въ ряду другихъ, выдвинуты муниципальной жизнью послѣднихъ дней, когда, вслѣдъ за выборами гласныхъ, на очередь стала организація городскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ городского управленія. Нѣтъ надобности объяснять, какую практическую важность имѣютъ эти вопросы. Само собою разумѣется, что они не могли бы возникнуть, если бы въ городовомъ положеніи былъ опредѣленно и точно указанъ срокъ, въ теченіи котораго должно состояться утвержденіе или неутвержденіе перечисленныхъ въ ст. 118 гор. полож. должностныхъ лицъ губернаторомъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ, по принадлежности. Но является ли это неуказаніе срока продуктомъ сознательнаго и преднамѣреннаго умолчанія законодателя, или же мы имѣемъ тутъ дѣло со случайной недомолвкой, съ неполнотой закона, которая можетъ быть восполнена путемъ надлежащей интерпретаціи?

Обратимся къ городовому положенію и посмотримъ, въ какихъ случаяхъ отношенія администраціи къ городскому

общественному управленію нормируются точно указанными сроками и въ какихъ законъ умалчиваетъ вообще о срокахъ.

Статьей 82 гор. полож. установленъ *двухнедѣльный* срокъ для пріостановки губернаторомъ исполненія тѣхъ думскихъ постановленій, которыя *не подлежатъ утвержденію* правительственной власти (губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ). *Мѣсячный* срокъ данъ статьей 84 губернатору для внесенія на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія думскихъ постановленій, которыя онъ остановитъ, какъ несогласныя съ закономъ или состоявшіяся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія (п. 1 ст. 83). Не далѣе, какъ въ *трехмѣсячный* срокъ, за силою ст. 85, министръ внутреннихъ дѣлъ долженъ внести со своимъ заключеніемъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената жалобу думы на отмѣну присутствіемъ такихъ ея постановленій. Наконецъ въ *трехмѣсячный* же со дня полученія срокъ, согласно ст. 87, министръ внутреннихъ дѣлъ увѣдомляетъ губернатора о распоряженіяхъ своихъ, касающихся переданныхъ ему губернаторомъ думскихъ постановленій, которыя были остановлены исполненіемъ, какъ несоотвѣтствующія общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающія интересы мѣстнаго населенія (п. 2 ст. 83). Вотъ всѣ тѣ сроки, которые прямо указаны дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ въ извѣстной сферѣ отношеній администраціи къ городскому общественному управленію.

Затѣмъ идетъ другая, болѣе обширная область, въ отношеніи которой мы тщетно стали бы искать въ городовомъ положеніи упоминанія о срокахъ, ограничивающихъ дѣйствія администраціи. За силою ст. 14, избирательныя собранія созываются въ сроки, назначаемые управою, *съ утвержденія* губернатора; по истеченіи какого времени со дня полученія представленія управы должно послѣдовать утвержденіе или отказъ въ немъ—о томъ законъ умалчиваетъ. Не указано затѣмъ срока, въ теченіи котораго, со времени полученія представленія о томъ, долженъ быть *разрѣшаемъ* губернаторомъ созывъ чрезвычайныхъ собраній (ст. 66). Въ ст. 78 и 79 перечислено огромное количество самыхъ существенныхъ и важныхъ для городского хозяйства думскихъ постановленій, которыя подлежатъ утвержденію «правительственной власти»

(губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ) и «не приводятся въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія», но о какомъ либо срокѣ для послѣдняго не упомянуто. Точно также не упоминается о срокахъ: во 1) для *отмѣны или измѣненія* постановленій, признанныхъ губернаторомъ не соотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія (ст. 88), во 2) для *разрѣшенія* губернаторомъ назначеннымъ думами для завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства и управленія особымъ лицамъ или исполнительнымъ комиссіямъ вступать въ отправленіе своихъ обязанностей (ст. 103), въ 3) для *утвержденія* въ должностяхъ городскихъ головъ, товарищей ихъ, заступающихъ ихъ мѣсто, помощниковъ ихъ, членовъ управы и городскихъ (думскихъ) секретарей (ст. 118), въ 4) для *утвержденія* въ должности предсѣдателя думы въ случаяхъ, указанныхъ ст. 120 и, наконецъ, въ 5) для *разрѣшенія* губернаторомъ приведенія въ дѣйствіе городскихъ смѣтъ и раскладокъ, согласно ст. 13 прилож. къ ст. 140 (прим.).

Мы видимъ, слѣдовательно, что умолчаніе закона о срокѣ для утвержденія должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія отнюдь не стоитъ особнякомъ въ качествѣ случайной недомолвки. Оно только одно изъ цѣлаго ряда однородныхъ умолчаній, являющихся вполнѣ сознательнымъ и преднамѣреннымъ выраженіемъ опредѣленнаго, строго выдержаннаго и послѣдовательно проведеннаго въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи начала. Опредѣлить послѣднее не трудно. Мы видѣли сейчасъ, что сроки опредѣленно и прямо указаны закономъ для всѣхъ тѣхъ дѣйствій администраціи, въ которыхъ она выступаетъ по отношенію къ городскому управленію въ роли власти *контролирующей и надзирающей*; умалчиваетъ же законъ о срокахъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ правительственной администраціи предоставлено утверждать, разрѣшать и перерѣшать (т. е. измѣнять постановленія думы по существу), словомъ, въ которыхъ она по отношенію къ городскому управленію выступаетъ въ качествѣ власти *опекающей и дискреціонной*.

Изъ всего, только что сказаннаго, отвѣтъ на приведенные выше вопросы, очевидно, слѣдуетъ самъ собою. Губернаторъ *никакимъ срокомъ не ограниченъ* въ отношеніи

утвержденія выборныхъ должностныхъ лицъ и можетъ по своему усмотрѣнію *черезъ любое время* извѣстить думу о своемъ нежеланіи утвердить избранное ею лицо. О примѣненіи здѣсь по аналогіи ст. 82 не можетъ быть и рѣчи, помимо всего прочаго, уже потому, что этой статьей, устанавливающей срокъ для опротестованія постановленій, *не* подлежащихъ утвержденію, нормируются дѣйствія администраціи по выполненію функцій контроля и надзора; въ послѣднихъ же нѣтъ ничего аналогичнаго съ тѣми функціями опеки и усмотрѣнія, которыя выполняются администраціей при утвержденіи должностныхъ лицъ. По существу, эти функціи на столько различны, что къ нимъ немыслимо примѣнять одинаковыя нормы.

Практическіе результаты такой безсрочности усмотрѣнія весьма чувствительно отзываются на каждомъ шагу: чрезвычайныя собранія, разрѣшенныя уже *послѣ* предположеннаго срока ихъ созыва; по годамъ ждущія утвержденія постановленія городскихъ думъ, касающіяся наиболѣе животрепещущихъ и неотложныхъ городскихъ нуждъ; по мѣсяцамъ остающіяся вакантными городскія должности, въ виду проволочки въ утвержденіи избранныхъ думою лицъ; исполнительныя комиссіи, по мѣсяцамъ же не имѣющія возможности вступить въ исправленіе своихъ обязанностей; наконецъ, городское хозяйство, которое 2—3 мѣсяца ведется безъ смѣты и раскладокъ, за несвоевременнымъ воспослѣдованіемъ разрѣшенія на приведеніе ихъ въ исполненіе, — вотъ картина, знакомая всякому, сколько нибудь внимательно наблюдающему нашу муниципальную жизнь. Самымъ простымъ, а потому и радикальнымъ рѣшеніемъ вопроса было бы, конечно, совершенное упраздненіе опеки и усмотрѣнія, которымъ принципіально не должно быть мѣста въ области самоуправленія. Но пока на такое рѣшеніе вопроса нѣтъ надежды, крупную услугу дѣлу оказало бы уже то, если бы проявленіе администраціей ея дискреціонной власти заключено было бы въ рамки какихъ либо сроковъ.

Что дала система административной опеки.

Городовое положеніе 1892 года, какъ заключительная часть законодательной трилогіи.—Тяжесть и непосильность возложенной на администрацію задачи.—Какъ отразилось установленіе надзора за «правильностью» на «законности» дѣйствій городского управленія.—Незаконные городскіе доходы.—Незаконные городскіе расходы.—Уменьшеніе правильности дѣйствій городского управленія.—Можно ли желать дальнѣйшаго усиленія системы опеки?

Законъ 12 іюля 1889 года о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій и судебной части въ имперіи, положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 года и городовое положеніе 11 іюня 1892 года—такова та законодательная трилогія, при посредствѣ которой въ концѣ восьмидесятыхъ и въ началѣ девяностыхъ годовъ прошлаго столѣтія совершено было преобразованіе дѣйствовавшей ранѣе и созданной въ эпоху великихъ реформъ системы мѣстнаго управленія. Будучи взаимно тѣсно органически связанными, представляя собою продукты одинаковыхъ стремленій, преслѣдуя одинаковыя цѣли, исходя изъ одинаковыхъ началъ, названныя части трилогіи въ то же время довольно замѣтно отличаются другъ отъ друга степенью совершенства въ отношеніи цѣлесообразности построенія, строгой выдержанности основного мотива и разработанности деталей. Тутъ, несомнѣнно, сказалось вліяніе той хронологической послѣдовательности, въ которой эти части трилогіи появлялись на свѣтъ Божій. Съ каждымъ предыдущимъ шагомъ становился болѣе легкимъ, увѣреннымъ и твердымъ каждый послѣдующій шагъ. Покончивъ съ основными вопросами, съ колебаніями, сомнѣніями и недоумѣніями, неизбѣжными при каждомъ первомъ шагѣ, постепенно крѣпнувшее и все прочнѣе утверждавшееся въ опредѣленномъ направленіи законодательное творчество получало возможность въ гораздо большей мѣрѣ сосредоточиваться на разработкѣ частностей и деталей, на ихъ взаимномъ согласованіи и т. д.; притомъ съ каждой дальнѣйшей частью трилогіи, самый объемъ предстоявшей законодательному творчеству задачи становился зна-

чительно меньше, работа облегчалась и продукты ея могли быть болѣе совершенными. Естественно поэтому, что въ качествѣ хронологически позднѣйшаго законодательнаго акта, въ качествѣ заключительной части трилогіи, городовое положеніе 1892 года, по строгой выдержанности и разработанности основного мотива, по цѣльности и стильности построенія, представляется едва-ли не самымъ совершеннымъ твореніемъ своей эпохи. Уже въ качествѣ законодательнаго памятника, наиболѣе ярко и послѣдовательно выражающаго стремленія и начала своей эпохи и, слѣдовательно, наилучше характеризирующаго ее, уже съ этой точки зрѣнія, оно заслужило бы не менѣе, а, быть можетъ, даже и болѣе внимательнаго изученія, чѣмъ другіе законодательные акты конца восьмидесятыхъ и начала девяностыхъ годовъ. Но въ еще большей степени, конечно, желательно, важно и необходимо изученіе городового положенія 1892 года, какъ дѣйствующаго закона, опредѣляющаго, нормирующаго и регулирующаго извѣстную весьма солидную группу общественныхъ, хозяйственныхъ и иныхъ явленій текущей дѣйствительности. Если данный законъ представляетъ собою наиболѣе совершенное выраженіе извѣстныхъ тенденцій и началъ, то не естественно ли ожидать, что именно въ его практикѣ ихъ вліяніе скажется съ наибольшей силой и что, слѣдовательно, именно эта практика дастъ наилучшій въ количественномъ и качественномъ отношеніяхъ фактическій матеріалъ для опредѣленія ихъ цѣлесообразности и практической пригодности. И въ дѣйствительности, мы тщетно стали бы искать, напр., въ земской практикѣ столь яркіе, въ интересующемъ насъ смыслѣ, факты, какими изобилуетъ наша муниципальная практика, хотя по своему правовому базису и земскія и городскія учрежденія являются настолько тождественными, что основныя статьи городового положенія 1892 года почти дословно повторяютъ соотвѣтствующія статьи земскаго положенія 1890 года. Между прочимъ, именно въ данныхъ муниципальной практики особенно рельефно обнаруживается истинная цѣнность главнѣйшаго изъ краеугольныхъ камней, заложенныхъ въ правовомъ основаніи, на которомъ воздвигнута наша нынѣ дѣйствующая, заново перестроеная система мѣстнаго сельскаго, земскаго и городского управленія.

Всѣ три положенія — о земскихъ участковыхъ начальникахъ, земское и городское — одинаково явились продуктомъ глубокаго

недовѣрія къ «закону» и почти безграничной вѣры въ чудодѣйственную силу «твердой власти». Въ ту пору, когда создавались эти положенія, было господствующимъ и руководящимъ воззрѣніе, къ сожалѣнію, до сихъ поръ еще имѣющее довольно многочисленныхъ и горячихъ адептовъ, именно, воззрѣніе, отрицавшее животворную и благодѣтельную силу начала законности, какъ неспособнаго будто бы обезпечить «правильности» дѣйствій мѣстныхъ выборныхъ учрежденій. Законъ— не данный, ибо въ такомъ случаѣ могла бы идти рѣчь только о замѣнѣ его другимъ, болѣе совершеннымъ, а законъ вообще— признавался тогда не способнымъ защитить ни «общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ», ни «интересовъ мѣстнаго населенія»; несравненно болѣе дѣйствительнымъ, чѣмъ законъ, въ этомъ отношеніи признавалось тогда административное усмотрѣніе. Соотвѣтственно такому воззрѣнію, при переустройствѣ мѣстныхъ выборныхъ учрежденій, должна была подвергнуться существенной передѣлкѣ и система отношеній къ нимъ органовъ правительственной администраціи: на мѣсто контроля и надзора, къ которымъ почти исключительно сводились раньше эти отношенія, стала система опеки и вмѣшательства. Въ частности, относительно городскихъ, какъ и земскихъ, учрежденій губернатору предоставлено имѣть надзоръ не только за „законностью“ но и за «правильностью» ихъ дѣйствій (ст. 5 земск. полож. и ст. 11 город. полож.) Соотвѣтственно этому, большинство мало-мальски важныхъ земскихъ и думскихъ постановленій получаютъ силу только при условіи утвержденія ихъ надлежащей административной властью. Остальныя постановленія могутъ быть обращаемы къ исполненію, если они въ теченіе извѣстнаго времени не остановлены губернаторомъ; останавливать же исполненіе ихъ ему предоставлено не только тогда, когда онъ усмотритъ, что они «не согласны съ закономъ, или постановлены съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій» земскихъ или городскихъ учрежденій, но и въ томъ случаѣ, когда найдетъ, что они «не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія (ст. 87 земск. полож. и ст. 83 гор. полож.). Такимъ образомъ совершенно исчезла даже та не особенно широкая «самостоятельность», которою земское и городское управленія пользовались раньше, а вмѣстѣ съ тѣмъ чрезвычайно усложнилась задача правительственной администраціи.

Относительно, не трудно оцѣнить данное постановленіе съ точки зрѣнія законности, такъ какъ на этотъ случай имѣется готовый критерій—въ законѣ. Но нѣтъ и не можетъ быть въ распоряженіи администраціи никакого готоваго критерія для оцѣнки постановленій въ отношеніи ихъ правильности или цѣлесообразности. Тутъ все зависитъ отъ особенностей каждаго даннаго случая; вѣрно же судить о нихъ возможно только при условіи самой близкой, чисто фактической освѣдомленности даже въ отношеніи, на первый взглядъ, какъ будто несущественныхъ мелочей и деталей даннаго городского хозяйства. Какъ мы указывали уже [1]), о дѣйствительныхъ мотивахъ, которыми обусловлено извѣстное постановленіе, о дѣйствительныхъ выгодахъ или невыгодахъ представляемыхъ имъ для городского управленія, для мѣстнаго населенія или для какой либо группы его,—обо всемъ этомъ въ весьма и весьма значительномъ количествѣ случаевъ судить съ надлежащей основательностью и безошибочностью возможно, только находясь непосредственно у самаго дѣла, вращаясь въ самомъ круговоротѣ городского хозяйства и управленія, превосходно зная всѣ его закулисныя мелочи и детали, всѣ особенности мѣстныхъ условій, даже, по возможности, существующія въ данномъ городѣ личныя связи и отношенія. Очевидно, возлагая на губернскую администрацію надзоръ за «правильностью» дѣйствій городского управленія, городовое положеніе 1892 года исходило, именно, изъ презумпціи такой ея детальной и всесторонней освѣдомленности. Но едва ли нужно доказывать, что, въ дѣйствительности, наличность такой освѣдомленности весьма трудно допустима даже относительно губернаторскихъ резиденцій, а въ огромномъ большинствѣ случаевъ, именно, относительно уѣздныхъ городовъ, существующихъ для губернской администраціи собственно только на бумагѣ, она предѣставляется прямо таки невозможной. По существу, на администрацію возложены, при данныхъ условіяхъ, совершенно непосильныя ей обязанности и ей приходится развивать чрезвычайную энергію, чтобы хотя формально оправдать указанную презумпцію и не дать оффиціально обнаружиться этой непосильности. И для грядущихъ судебъ нашего городского хозяйства, конечно, далеко не безразличнымъ представляется вопросъ: что же дала въ итогѣ восьми-лѣтней практики усиленная админи-

[1]) См. выше «Основы совр. гор. управл.», стр. 70.

стративная энергія по надзору и опекѣ надъ городскимъ управленіемъ? Какъ, во 1-хъ, усложненіе административной задачи включеніемъ въ нее надзора за «правильностью» дѣйствій выборныхъ учрежденій отразилось на ихъ законности? Насколько, во 2-хъ, подъ вліяніемъ административнаго воздѣйствія дѣятельность городскаго управленія сдѣлалась болѣе правильной и цѣлесообразной, болѣе соотвѣтствующей интересамъ мѣстнаго населенія и общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ?

Законъ, возлагая на городскія, какъ и на земскія, учрежденія «дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ», съ особенной внимательностью и заботливостью относится къ охранѣ матеріальныхъ интересовъ населенія, равно какъ матеріальныхъ же государственныхъ пользъ и нуждъ. По силѣ ст. 9 город. полож., никакія подати, тягости или службы, сверхъ сборовъ, точно указаныхъ закономъ, не могутъ быть налагаемы на городскихъ обывателей иначе, какъ въ порядкѣ законодательномъ. Пятая глава гор. полож. и посвящена детальной регламентаціи вопроса о сборахъ въ пользу городскихъ поселеній. Затѣмъ, конечно, и обыватель, и государство заинтересованы не только въ томъ, чтобы не взималось незаконныхъ сборовъ, но и въ томъ, чтобы средства, поступившія законнымъ путемъ въ общественную кассу, получили законное же назначеніе. Такова именно задача ст. 138 гор. полож., опредѣляющей предметы расходовъ, которые (обязательно) относятся на средства городского поселенія, и ст. 139, дозволяющей употреблять городскія средства «и на другіе, относящіеся къ пользамъ сего поселенія, предметы, въ предѣлахъ вѣдомства общественнаго управленія». Въ качествѣ же гарантіи противъ уклоненія отъ только что изложенныхъ предписаній закона является имѣющая въ данномъ случаѣ кардинальное значеніе ст. 140, согласно которой, «при взиманіи городскихъ сборовъ и производствѣ расходовъ изъ городскихъ суммъ, въ руководство принимается смѣта»,— составленіе, разсмотрѣніе и исполненіе которой регламентируется особыми «правилами о составленіи, разсмотрѣнія и исполненіи городскихъ смѣтъ и отчетовъ по исполненію сихъ смѣтъ». Бюджетное право современнаго городского управленія этими правилами сведено къ нулю, такъ какъ городское управленіе, собственно, только проектируетъ смѣту; приведеніе же ея въ исполненіе зависитъ отъ администраціи, при чемъ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе можетъ, по

своему усмотрѣнію, «измѣнить смѣтныя исчисленія и раскладки, хотя бы съ увеличеніемъ предположенныхъ по смѣтѣ доходовъ и расходовъ» (ст. 14 «Правилъ»). Нужно прибавить еще, что въ данномъ случаѣ городское управленіе отдано подъ усиленный двойной надзоръ. «Одобренныя или исправленныя думою смѣты и раскладки, со всѣми къ нимъ приложеніями и объясненіями,—гласитъ ст. 12 «Правилъ»,—представляются губернатору и сообщаются, въ копіяхъ, управляющему казенною палатою, который замѣчанія свои на смѣты и раскладки препровождаетъ на усмотрѣніе губернатора». Слѣдовательно, то, что ускользнуло бы отъ губернатора, можетъ быть замѣчено управляющимъ казенною палатою. Такого усиленнаго надзора не установлено ни въ какой другой области муниципальнаго вѣдѣнія и потому, очевидно, ни въ какой другой не можетъ быть такъ обезпечена законность и правильность дѣйствій городского управленія, какъ, именно, въ области взиманія городскихъ сборовъ и производства расходовъ изъ городскихъ суммъ. Посмотримъ, насколько это апріорное заключеніе оправдывается муниципальной дѣйствительностью.

Предъ нами болѣе полутораста городскихъ росписей за послѣднія 8 лѣтъ — и почти во всѣхъ, за весьма немногими исключеніями, мы находимъ подъ вполнѣ откровенными, никакихъ сомнѣній не допускающими, названіями («съ возовъ», «возовой», «съ привоза» т. п.) сборы, взимаемые за мѣста на ярмаркахъ и базарныхъ площадяхъ съ сельскихъ обывателей, торгующихъ сельско-хозяйственными произведеніями съ возовъ, лодокъ и судовъ. Это—явно незаконные сборы, недопускаемые ст. 112—120 уст. о народн. продов., ст. 216 уст. о прям. нал. и неоднократными разъясненіями Правительствующаго Сената. Ихъ незаконность разъяснена была губернскимъ начальствамъ циркулярнымъ предложеніемъ министерства внутреннихъ дѣлъ отъ 20 іюня 1894 года за № 31. Тѣмъ не менѣе сборы эти продолжали фигурировать въ проходящихъ черезъ горнило двойного надзора городскихъ росписяхъ и взиманіе ихъ продолжалось вплоть до 1900 года, когда, повидимому, наконецъ, возымѣлъ дѣйствіе повторный циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 28 іюня 1899 года, за № 42.

Статьей 63 (п. 7) город. полож. думѣ предоставляется «отнесеніе: а) содержанія и устройства мостовыхъ и тротуаровъ; б) очистки дымовыхъ трубъ; в) содѣржанія, въ видахъ пожар-

ной безопасности, ночныхъ карауловъ и г) вывоза нечистотъ изъ городского поселенія и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи — на общія городскія средства, или, *по соглашенію съ домовладѣльцами*, на особые, въ предѣлахъ дѣйствительной надобности, сборы съ домовладѣльцевъ».. По точному смыслу закона, никакой домовладѣлецъ не обязанъ нести «особаго сбора», вмѣсто натуральной повинности, если онъ положительно не изъявилъ на то согласія. Съ другой стороны, и городское управленіе, по самому существу, можетъ принять на себя перечисленныя обязанности только при томъ условіи, если согласіе послѣдовало отъ всѣхъ домовладѣльцевъ, по крайней мѣрѣ, даннаго района; въ противномъ случаѣ «черезполосица» правъ и обязанностей водворитъ только полнѣшній хаосъ въ дѣлѣ внѣшняго городского благоустройства. Получить же согласіе всѣхъ домовладѣльцевъ рѣшительно немыслимо не только потому, что могутъ быть отдѣльные домовладѣльцы, для которыхъ «особый сборъ» окажется невыгоднымъ, но и потому, что интересы цѣлыхъ группъ домовладѣній въ данномъ случаѣ рѣзко противоположны. Возьмемъ ли мы содержаніе и устройство мостовыхъ и тротуаровъ, содержаніе ли ночныхъ карауловъ, вывозку ли нечистотъ и т. п.—во всѣхъ этихъ случаяхъ представляются совершенно несогласимыми интересы домовладѣльцевъ: крупныхъ и мелкихъ, центральныхъ и окраинныхъ, на улицахъ мощеныхъ и немощеныхъ, благоустроенныхъ и неблагоустроенныхъ и т. д. Это особенно относится къ провинціальнымъ городамъ. Здѣсь каждый мало-мальски состоятельный домовладѣлецъ имѣетъ лошадь, кучера и дворника, и потому никакого спеціальнаго расхода по очисткѣ мостовой и тротуара и по вывозкѣ мусора, снѣга и т. д. не несетъ. Ему нѣтъ никакого интереса платить городу хотя бы самый крошечный «особый сборъ», такъ какъ ему все равно нужно имѣть лошадь, кучера и дворника. За то его ближайшему сосѣду, живущему въ лачугѣ и съ трудомъ добывающему свое пропитаніе мелкимъ маклачествомъ, ремесломъ или даже поденщиной, есть прямая выгода уплатить городу хотя бы нѣсколько повышенный «особый сборъ», избавившись вмѣстѣ съ тѣмъ отъ штрафовъ по полицейскимъ протоколамъ и отъ непосильныхъ переплатъ по уборкѣ улицы наемными руками, особенно, въ экстренныхъ случаяхъ. Наоборотъ, тому же мелкому домовладѣльцу часто гораздо выгоднѣе отбыть натурою по очереди разъ въ двѣ-три недѣли ночной ка-

раулъ, чѣмъ расходоваться на наемъ спеціальной стражи, между тѣмъ какъ крупный домовладѣлецъ, само собою, гораздо охотнѣе понесетъ въ этомъ случаѣ даже крупный денежный расходъ. Ясно, что уже a priori нельзя было разсчитывать на то, что 7 п. 63 ст. гор. полож. 1892 г. получитъ не только широкое, но хоть какое-нибудь практическое примѣненіе. Тѣмъ не менѣе въ нѣкоторыхъ городахъ мы встрѣчаемъ такого рода спеціальные сборы, взимаемые со всѣхъ домовладѣльцевъ. Такъ, напр., въ Кишиневѣ съ домовладѣльцевъ взимается около 23.000 рублей спеціальнаго сбора «на исправленіе улицъ», а въ Ростовѣ-на-Дону болѣе 40.000 рублей на содержаніе ночной стражи. Такого же характера сборы существуютъ въ Ѳеодосіи, Пятигорскѣ, К.-Подольскѣ и др. городахъ. Стоитъ, однако, поближе присмотрѣться къ дѣлу, чтобы убѣдиться, что п. 7 ст. 63 гор. полож. получилъ въ такихъ случаяхъ практическое примѣненіе единственно потому, что это оказалось выгоднымъ *правящему домовладѣльческому меньшинству*, а отнюдь не большинству и уже ни въ какомъ случаѣ не *всѣмъ* домовладѣльцамъ. На это часто указываетъ самый способъ обложенія тѣмъ или другимъ спеціальнымъ сборомъ, характеръ той единицы, къ которой онъ пріурочивается. Такъ, напр., сборъ на «исправленіе» улицъ взимается съ единицы протяженія, именно, съ погонной сажени улицы, прилегающей къ двору плательщика. Но цѣнныя и доходныя дворовыя мѣста, застроенныя многоэтажными домами, въ центральныхъ частяхъ города, обыкновенно, по своему протяженію значительно меньше огромныхъ, но малоцѣнныхъ и бездоходныхъ дворовъ-пустырей на городскихъ окраинахъ. Слѣдовательно, сборъ, взимаемый съ единицы протяженія, ложится наибольшей тяжестью именно на наименѣе состоятельныхъ окраинныхъ домовладѣльцевъ. Несправедливость этого едва ли уменьшается тѣмъ, что въ нѣкоторыхъ городахъ сборъ съ домовладѣльцевъ на немощеныхъ улицахъ, слѣдовательно, на городскихъ окраинахъ взимается въ нѣсколько уменьшенномъ размѣрѣ. Такого рода сборы представляютъ собою не что иное, какъ плату за услугу: городское управленіе за извѣстное вознагражденіе принимаетъ на себя исполненіе обязанностей, лежащихъ на домовладѣльцѣ. Для послѣдняго можетъ быть выгодно платить сборъ только въ такомъ случаѣ, если услуга того стоитъ, если онъ получаетъ отъ города соотвѣтствующій эквивалентъ. Его же именно домовла-

дѣльцы немощеныхъ улицъ не получаютъ и по самому существу получить не могутъ: на немощной улицѣ «исправлять», собственно, нечего; если и приходится тутъ иногда засыпать дождевую промоину (чего, въ самомъ дѣлѣ, никогда не дѣлается), то расходъ на это такъ ничтоженъ, что нѣтъ необходимости ни въ какомъ особомъ сборѣ. Какой въ дѣйствительности эквивалентъ получаютъ домовладѣльцы на немощеныхъ улицахъ, взамѣнъ уплачиваемаго ими сбора,—можно судить хотя бы по тѣмъ даннымъ, какія мы находимъ въ росписи г. Кишинева на 1898 г. Сборъ на «исправленіе улицъ» установленъ былъ въ Кишиневѣ постановленіемъ думы 2 декабря 1893 года въ размѣрѣ 25 коп. съ погонной сажени по протяженію двора на мощеныхъ улицахъ и 15 коп.—на улицахъ немощеныхъ. При составленіи указанной росписи, въ засѣданіи думы 25 апрѣля 1898 г. рѣшено было, согласно предложенію финансовой комиссіи, эти размѣры «удвоить и взимать съ 1898 года за погонную сажень мощенныхъ улицъ по 50 коп. и немощеныхъ улицъ—по 30 коп. по протяженію дворового мѣста». Соотвѣтственно этому, рѣшено было «въ смѣту на 1898 годъ внести къ поступленію 22.777 руб. 22 коп. и изъ суммы этой употребить: *на исправленіе* мостовыхъ и *немощеныхъ улицъ* 5.000 руб. и на *дальнѣйшее замощеніе улицъ города*—остальные 17.777 руб. 22 коп.» Такимъ образомъ, повышая вдвое сборъ, кишиневскіе муниципалы, казалось бы, явно дѣйствовали въ интересахъ немощеной части города, на пользу которой предположили обратить всю сумму сбора, удѣливъ только ничтожную часть его (часть 5.000 р.) на исправленіе существующихъ уже мостовыхъ. Мало того Мы имѣемъ тутъ, повидимому, дѣло съ небывалымъ въ муниципальныхъ лѣтописяхъ фактомъ—обращенія суммъ, собранныхъ съ домовладѣльцевъ благоустроенной центральной части города, въ пользу окраинъ. Однако, уже малая вѣроятность подобнаго явленія заставляетъ отнестись къ нему съ большой осторожностью, и потому мы хорошо поступимъ, если провѣримъ предположенія, сдѣланныя въ смѣтѣ доходовъ, той дѣйствительностью, которую рисуетъ намъ смѣта расходовъ. И мы увидимъ здѣсь нѣчто совершенно иное, но за то—при данныхъ условіяхъ—вполнѣ вѣроятное и закономѣрное. Обратившись къ § VII (благоустройство города), мы увидимъ, что по ст. 1 на «содержаніе и ремонтъ мостовыхъ, тротуаровъ и набережныхъ, а также площадей и незамощен-

ныхъ улицъ» ассигновано 18.599 руб. 38 коп. по слѣдующему разсчету: а) «*на исправленіе мостовыхъ*... изъ суммъ ожидаемыхъ въ 1898 году къ поступленію отъ домовладѣльцевъ на исправленіе улицъ—5.000 руб.»; б) «на ремонтъ *мощеныхъ* бѣлымъ камнемъ и *незамощеныхъ* улицъ, тротуаровъ, площадей, исправленіе и засыпку ихъ — 1.500 руб.», в) на *перемощеніе* гранитомъ мощеныхъ улицъ—10.000 руб., г) на расходы по надзору за мостовыми работами и мостами—400 руб. и д) на очистку и вывозку сора и грязи съ тротуаровъ и съ *замощеныхъ* улицъ и площадей—1.699 руб. 38 коп. Ясно, что на долю немощеныхъ улицъ тутъ достается только какая-то неопредѣленная часть изъ 1.500 рублей; вѣрнѣе даже, что о немощеныхъ улицахъ тутъ упомянуто только для соблюденія формальности. Это, — поскольку дѣло идетъ о «содержаніи и ремонтѣ», для какой цѣли собственно и взимается особый сборъ. Но въ ст. 7, «новыя работы по благоустройству города», мы находимъ еще ассигновку «на устройство новой мостовой» — 3.100 руб. Вотъ и все, что получаютъ взамѣнъ своихъ платежей домовладѣльцы незамощеныхъ улицъ. А такъ какъ сумма ихъ платежей далеко превосходитъ стоимость того, что даетъ имъ взамѣнъ городское управленіе и такъ какъ почти весь сборъ поглощается ремонтомъ и содержаніемъ замощеной части города, то ясно, что не домовладѣльцы замощеныхъ улицъ оказываютъ благотвореніе домовладѣльцамъ немощеныхъ, а какъ разъ, наоборотъ: содержаніе и улучшеніе мостовыхъ происходитъ на счетъ сбора съ немощеныхъ улицъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что для обширной группы кишиневскихъ, по преимуществу мелкихъ окраинныхъ, домовладѣльцевъ взимаемый кишиневскимъ городскимъ управленіемъ особый сборъ «на исправленіе улицъ» представляется прямо убыточнымъ. У нихъ не было и не могло быть никакого резона соглашаться на его установленія. Но вѣдь вопросъ въ томъ, спрашивали ли у нихъ согласія? Изъ цитированнаго выше постановленія кишиневской думы отъ 25 апрѣля 1898 года явствуетъ, что, удваивая сборъ и внося соотвѣтствующую сумму въ роспись, кишиневскіе муниципалы даже не подумали о томъ, что предварительно слѣдовало бы заручиться согласіемъ на то домовладѣльцевъ.

Обходятся безъ ихъ требуемаго закономъ согласія и въ другихъ городахъ. Въ росписи г. Ростова-на-Дону на 1899 годъ

спеціальный сборъ съ домовладѣльцевъ на содержаніе ночныхъ стражниковъ опредѣленъ въ 40.600 руб., при чемъ въ графѣ «разсчетовъ и объясненій» читаемъ: «На основаніи п. 7 ст. 63 город. положенія, обязательнаго постановленія городской думы, составленнаго на основаніи п. 1 ст. 108 гор. полож., утвержденнаго господиномъ войсковымъ наказнымъ атаманомъ войска донского, и постановленія думы 10 февраля 1898 года сборъ на содержаніе въ городѣ Ростовѣ-на-Дону ночныхъ стражниковъ исчисляется согласно дѣйствительно производимому на сей предметъ расходу и раскладывается между всѣми домовладѣльцами города пропорціонально оцѣнкѣ ихъ имуществъ для взиманія оцѣночнаго въ доходъ города сбора». Уже одно то, что въ данномъ случаѣ производится раскладка пропорціонально оцѣнкѣ домовъ, служитъ достаточнымъ доказательствомъ, что отъ всѣхъ домовладѣльцевъ согласія на такой сборъ не могло быть получено. Есть масса домовладѣльцевъ, особенно окраинныхъ, безусловно недовольныхъ оцѣнкой своихъ домовъ, но подчиняющихся ей поневолѣ, когда дѣло идетъ объ оцѣночномъ сборѣ, устанавливаемомъ помимо ихъ воли и согласія. Наивно было бы думать, что они признаютъ эту оцѣнку нормальной и будутъ ею руководствоваться въ томъ случаѣ, когда отъ ихъ доброй воли зависитъ ее отвергнуть и когда при томъ же, какъ уже объяснено выше, имъ часто выгоднѣе отбывать ночной караулъ натурою, чѣмъ платить даже ничтожный сборъ. И намъ дѣйствительно извѣстно, что никогда въ Ростовѣ-на-Дону всѣ домовладѣльцы, за исключеніемъ правящаго крупнодомовладѣльческаго меньшинства, своего согласія на установленіе сбора не изъявляли. Правда, п. 7 ст. 63 говоритъ о «соглашеніи съ домовладѣльцами», слѣдовательно, требуетъ ихъ ясно и положительно выраженной воли. Но въ Ростовѣ-на-Дону, гдѣ къ тому же введеніе обширнаго контигента, подчиненныхъ полиціи, ночныхъ стражниковъ соотвѣтствовало видамъ и желаніямъ администраціи, буквальный, не допускающій сомнѣнія смыслъ закона былъ истолкованъ такъ, что достаточно *молчаливаго согласія*, отсутствія протеста; наличность такого отрицательнаго момента здѣсь была признана достаточной даже для того, чтобы обезпечить уплату спеціальнаго сбора посредствомъ обязательнаго постановленія, имѣющаго какъ извѣстно силу мѣстнаго закона, нарушеніе котораго карается по 29 ст. уст. о наказ. Конечно, ни одинъ судъ въ Россіи не прису-

дилъ бы домовладѣльца къ уплатѣ сбора, установленнаго съ такимъ явнымъ нарушеніемъ закона,—не присудилъ бы, если бы дѣло до него дошло, чего никогда не бываетъ. Не бываетъ же, во-1-хъ, потому, что мелкій, рядовой обыватель не имѣетъ ни малѣйшаго представленія о своихъ правахъ и не умѣетъ ихъ отстаивать, во-2-хъ, потому, что de facto всѣ такого рода сборы взыскиваются безспорнымъ порядкомъ, полицейскими мѣрами. Впрочемъ, даже не «такого рода» только: въ Екатеринославской губерніи въ теченіе 5 — 6 лѣтъ по введеніи городов. полож. 1892 года дѣйствовалъ порядокъ, въ силу котораго подлежали взысканію полицейскими мѣрами всѣ городскіе сборы, *даже оброчные платежи!* Такъ своеобразно толковалась тутъ ст. 137, гласящая, что, «взысканіе всякаго рода недоимокъ по установленнымъ городскимъ сборамъ и повинностямъ производится на одинаковомъ основаніи съ безспорными требованіями административныхъ мѣстъ и лицъ»; при этомъ, конечно, совершенно игнорировалось, что по терминологіи закона (ст. 127) «установленными» являются только сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ, 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ и 3) съ трактирныхъ заведеній, постоянныхъ дворовъ и съѣстныхъ лавокъ.

Конечно, указанными примѣрами незаконные доходы городскихъ кассъ не исчерпываются. Мы могли бы указать еще и десятокъ другихъ, какъ—обложеніе неподлежащихъ ему мелкихъ промысловъ, взиманіе платы за мѣста общаго пользованія, обложеніе оцѣночнымъ сборомъ движимыхъ имуществъ и т. п., но для нашей цѣли довольно и приведенныхъ примѣровъ. Къ тому же, пора перейти къ расходамъ. Незаконное расходованіе городскихъ средствъ—явленіе также теперь далеко не рѣдкое. Мы говоримъ не о негласномъ расходованіи, а о расходахъ, производимыхъ открыто на точномъ основаніи въ установленномъ порядкѣ составленныхъ и санкціонированныхъ городскихъ росписей.

На основаніи дѣйствующаго городового положенія (прил. къ ст. 140) всякое постановленіе думы вызывающее денежный расходъ не иначе можетъ быть приведено въ дѣйствіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ общую годовую или дополнительную смѣту, (ст. 1.) причемъ совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расходамъ должна соотвѣтствовать исчисленнымъ по доходной смѣтѣ средствамъ (ст. 2). Это зна-

читъ, что никакой расходъ не можетъ быть ассигнованъ, если не имѣются въ виду опредѣленныя средства на его покрытіе. Такимъ требованіемъ законъ, очевидно, имѣлъ въ виду воспрепятствовать нерасчетливому, неосмысленному и расточительному веденію городского хозяйства. Этимъ въ достаточной мѣрѣ опредѣляется первостепенная важность его точнаго исполненія А между тѣмъ вотъ замѣчательный случай. Ростовская-на-Дону городская дума, насколько помнится, даже *въ одномъ и томъ же засѣданіи*, сдѣлала два тождественныхъ постановленія: однимъ она уполномочила городскую управу произвести расходъ въ нѣсколько десятковъ рублей на устройство какой-то мостовой или тротуара, а другимъ—она поручила управѣ построить городской домъ стоимостью въ нѣсколько сотъ тысячъ рублей; но ни въ томъ ни въ другомъ случаѣ указанное требованіе закона исполнено не было, такъ какъ не были составлены дополнительные смѣты, и управѣ, такимъ образомъ, предоставлено было воспользоваться остатками или свободною наличностью, съ тѣмъ, чтобы современемъ произведенный уже расходъ на постройку дома былъ возмѣщенъ изъ особаго займа, (если еще послѣдній будетъ разрѣшенъ). Само собою разумѣется, что оба постановленія поступили на благоусмотрѣніе областной администраціи; но сколь различна ихъ судьба!—постановленіе о мостовой, за несоблюденіемъ указаннаго правила, было опротестовано и потому отмѣнено областнымъ по городскимъ дѣлами присутствіемъ, а постановленіе о домѣ протеста не вызвало и приведено въ исполненіе. Въ настоящее время домъ уже построенъ и *сотни тысячъ городскихъ денегъ израсходованы безъ соблюденія столь важный первой и основной статьи «правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ»*!.. Но быть можетъ, это случай исключительный, единичный, не поддающійся никакому обобщенію? Нисколько, такихъ примѣровъ можно привести десятки. Или вотъ случай еще болѣе характерный. Согласно закону, извѣстная часть расходовъ по содержанію присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ покрывается изъ средствъ, подвѣдомственныхъ присутствію городскихъ поселеній, причемъ доля участія каждаго изъ нихъ ежегодно опредѣляется самимъ присутствіемъ соразмѣрно доходамъ отдѣльныхъ поселеній. Но далеко не рѣдкость, что городскія управленія вносятъ въ свои смѣты и дѣйствительно выдаютъ на содержаніе присутствій

больше, чѣмъ съ нихъ полагается по разверсткѣ, и ни съ чьей стороны это никакихъ протестовъ не вызываетъ. Наконецъ, вотъ фактъ, можно сказать, повсемѣстный. Рѣдко можно встрѣтить такую городскую смѣту, въ которой не было бы ассигновки «на выдачу разъѣздныхъ денегъ чинамъ полиціи». Насколько солиденъ этотъ расходъ, можно судить по тому, что одинъ, напримѣръ, гор. Екатеринославъ ассигнуетъ на этотъ предметъ до 5 000 р. въ годъ, изъ которыхъ на долю одного полиціймейстера достается 2,250 руб., причемъ городъ, сверхъ того, еще особо содержитъ необходимыхъ для него лошадей и кучера. Въ общей сложности городами расходуются на «разъѣздные» чинамъ полиціи сотни тысячъ рублей и расходуются, конечно, не только съ вѣдома, но и съ утвержденія губернской власти, отъ которой въ настоящее время зависитъ приведеніе въ дѣйствіе городскихъ смѣтъ и раскладокъ. Между тѣмъ ни для кого рѣшительно не тайна, что это—*расходъ безусловно незаконный* и что незаконность его уже давно и неоднократно установлена Правительствующимъ Сенатомъ. Извѣстно много случаевъ, когда независимые городскіе гласные, дорожащіе интересами населенія, и устно, и письменно протестовали противъ этого незаконнаго расхода; но гласнымъ не принадлежитъ права обжалованія думскихъ постановленій, хотя бы и незаконныхъ; они могутъ только оставаться при особомъ мнѣніи, которое... прилагается къ журналу засѣданія и... дѣлу конецъ! Мало того, изгнать этотъ расходъ изъ городскихъ росписей не удается даже правительственнымъ агентамъ финансоваго вѣдомства, контролю которыхъ эти росписи подчинены. Такъ, напр., изъ лежащаго передъ нами журнала терскаго областнаго по городскимъ дѣламъ присутствія отъ 26 февраля 1897 года за № 25 мы узнаемъ о тщетныхъ усиліяхъ управляющаго ставропольскою казенною палатою—изгнать этотъ незаконный расходъ изъ росписи г. Владикавказа, и безъ того необычайно обремененной расходами на содержаніе полиціи, поглощающими почти 13% бюджета. Уже въ замѣчаніяхъ на роспись 1896 года, представленныхъ управляющимъ казенной палатой 31 января 1896 года за № 209 «на усмотрѣніе» начальника Терской области, указывалось на необходимость исключенія изъ нея статей, заключающихъ въ себѣ этотъ незаконный расходъ. Но областное по городскимъ дѣламъ присутствіе журналомъ отъ 24 марта 1896 г. за

№ 16 постановило, что, «вышеуказанныя статьи расхода не могутъ быть исключены изъ смѣты, такъ какъ таковыя опредѣлены по журнальному постановленію думы, вступившему въ законную силу». По разсмотрѣніи росписи на 1897 г. управляющій казенною палатою счелъ себя обязаннымъ снова, сдѣлать «замѣчанія» противъ внесенія въ нее этого расхода, какъ «несогласно съ дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ, въ силу котораго подобные расходы не допускаются безъ измѣненія самого городового положенія или безъ Высочайшаго разрѣшенія». Но голосъ его и на этотъ разъ, по тѣмъ же основаніямъ, снова остался гласомъ, вопіющимъ въ пустынѣ. Да иначе, конечно, и быть не могло, такъ какъ отъ присутствія не зависѣла отмѣна незаконнаго постановленія, въ свое время оставшагося не опротестованнымъ и потому вступившаго въ законную силу. Послѣдняго, понятно, не могло бы случиться, если бы мѣстное областное начальство не считало этого расхода соотвѣтствующимъ и «общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ» и «интересамъ мѣстнаго населенія». Что такая точка зрѣнія на этотъ незаконный расходъ существуетъ не въ одной только Терской области, доказательствомъ тому можетъ послужить хотя-бы опубликованный въ «Русскихъ Вѣдомостяхъ» циркуляръ вятскаго губернатора городскимъ управамъ Вятской губерніи, именно, по поводу исключенія изъ городскихъ росписей незаконныхъ «разъѣздныхъ». Въ циркулярѣ выяснялось то тяжелое положеніе, въ которое этимъ были поставлены полиціи, что неизбѣжно-де должно было неблагопріятно отразиться и на общихъ государственныхъ пользахъ и нуждахъ и на интересахъ мѣстнаго населенія. Естественно, что, послѣ такого разъясненія, во всѣхъ городахъ Вятской губерніи «разъѣздные», въ той или иной формѣ, были снова возстановлены.

Мы видимъ, слѣдовательно, что именно въ той области, которая поставлена подъ усиленный надзоръ, по отношенію къ которой система административной опеки и вмѣшательства доведена до крайнихъ предѣловъ, — именно въ ней съ законностью дѣйствій городского общественнаго управленія дѣло обстоитъ не вполнѣ благополучно. Повидимому, намъ теперь приходится считаться не съ упроченіемъ, а съ ослабленіемъ ея. По крайней мѣрѣ, въ ростовскомъ-на-Дону (относительно ночныхъ стражниковъ), владикавказскомъ и вятскомъ примѣ-

рахъ мы имѣемъ наглядное доказательство, что въ тѣхъ случаяхъ, когда, по мнѣнію администраціи, происходитъ коллизія между законностью, съ одной стороны, и правильностью или цѣлесообразностью — съ другой, преимущество отдается правильности: администрація санкціонируетъ незаконный сборъ и незаконный расходъ, когда они, съ ея точки зрѣнія, представляются желательными ради общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ или интересовъ мѣстнаго населенія. И едва ли это является неожиданностью. Можно и должно было заранѣе предвидѣть, что, получивъ право надзора не только за законностью, но и за правильностью дѣйствій органовъ самоуправленія, администрація всегда будетъ отдавать предпочтеніе правильности, конечно, какъ она сама ее понимаетъ... Но, какъ понимаетъ она, что считаетъ она правильнымъ и цѣлесообразнымъ? Вотъ вопросъ, отвѣтъ на который, впрочемъ, частью заключается уже въ приведенныхъ выше примѣрахъ. Не трудно замѣтить, что на самомъ дѣлѣ никакой коллизіи въ этихъ случаяхъ между законностью и правильностью не было и что, въ дѣйствительности, самое предположеніе о ея наличности—продуктъ характернаго административнаго заблужденія, имѣющаго своимъ источникомъ ту своеобразную точку зрѣнія, съ которой незаконное можетъ представиться правильнымъ и цѣлесообразнымъ. Едва ли нужно доказывать, что незаконные сборы и расходы ни въ какомъ случаѣ не могутъ соотвѣтствовать ни истиннымъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, ни истиннымъ интересамъ мѣстнаго населенія. Отсюда прямой и неизбѣжный логическій выводъ, что разъ уменьшилась законность дѣйствій городского управленія, то уже по этому самому должна была настолько же уменьшиться и правильность этихъ дѣйствій. Однако, это уменьшеніе идетъ гораздо дальше. Въ значительномъ числѣ случаевъ дѣятельность современнаго городского управленія представляетъ, особенно съ точки зрѣнія интересовъ мѣстнаго населенія, одну сплошную нецѣлесообразность, хотя законность оказывается не нарушенной. Система административной опеки, въ виду указанной выше невозможности правильно судить о городскихъ дѣлахъ со стороны, не только не обезпечиваетъ большей правильности, но и тутъ, какъ въ отношеніи законности, часто приводитъ только къ отрицательнымъ результатамъ. Лучшій примѣръ тому—исторія съ тифлисской конкой, муниципализація которой, а затѣмъ

заключеніе новаго концессіоннаго договора встрѣтило энергичное противодѣйствіе со стороны мѣстной администраціи и даже повлекло за собой (закончившееся оправданіемъ) преданіе суду нѣкоторыхъ муниципаловъ. И вотъ финалъ этой громкой исторіи съ конкой, сообщенный въ № 68 «Русскихъ Вѣдом.» за 1900 годъ: «Тифлисская городская управа,—пишетъ корреспондентъ названной газеты,— получила отъ губернатора увѣдомленіе, что второй договоръ, заключенный ею съ бельгійскимъ анонимнымъ обществомъ объ эксплоатаціи конно-желѣзной дороги, утвержденъ главноначальствующимъ. Разница между этимъ вторымъ договоромъ и первымъ, который былъ признанъ не соотвѣтствующимъ интересамъ города, заключается только въ томъ, что по первому договору городская управа могла получить отъ бельгійскаго общества въ счетъ слѣдующихъ городу платежей ссуду въ 600,000 руб. за четыре процента на устройство мостовыхъ и другія городскія надобности; по второму же договору Общество отказалось выдать эту ссуду въ настоящее время, оставивъ за городомъ право на нее только по пониженіи учетнаго процента до четырехъ. Сумма платежей, которую получитъ городъ отъ бельгійскаго общества за время концессіи, одинакова по обоимъ договорамъ, но, вслѣдствіе неутвержденія перваго договора, срокъ концессіи отодвинулся болѣе чѣмъ на годъ, и городъ потерялъ весь доходъ съ конки за это добавочное время, исчисляемый минимумъ въ 100,000 руб. Съ утвержденіемъ названнаго контракта, постановленіе тифлисскаго по городскимъ дѣламъ присутствія о привлеченіи къ суду городской управы за убытки для города отъ расходовъ на оборудованіе трамвая, сдѣланныхъ на основаніи неутвержденнаго постановленія Думы объ эксплоатаціи его хозяйственнымъ способомъ,—это постановленіе теряетъ свой raison d'être, такъ какъ всѣ упомянутые расходы бельгійское общество по утвержденному договору принимаетъ на свой счетъ. Такимъ образомъ, высшей администраціей края признано, что договоръ управы съ бельгійскимъ обществомъ, считавшійся ею въ 1898 году нарушеніемъ интересовъ города, вполнѣ соотвѣтствуетъ этимъ интересамъ». Трудно представить болѣе яркій примѣръ того, во 1-хъ, какъ различно бываетъ пониманіе правильности дѣйствій городскаго управленія не только у разной, но даже у одной и той же администраціи, лишь въ разное время, во 2-хъ, къ какимъ

печальнымъ результатамъ для городского хозяйства это разное пониманіе приводитъ.

Итакъ, въ конечномъ результатѣ восьмилѣтняго опыта на вопросъ,—что дала административная опека, въ ея настоящей постановкѣ, приходится отвѣтить: *ни правильности, ни законности!...* Но было бы большой близорукостью сводить тутъ все къ чьей-либо злой волѣ, къ чьей-либо личной винѣ или отвѣтственности: дѣло не въ *лицахъ*, каковы бы они ни были, а въ *системѣ*, которая всегда была и будетъ сильнѣе людей... Эта система опеки явно не оправдала надеждъ, которыя возлагались на нее въ то время, когда создавалась наша законодательская трилогія. Муниципальная практика, быть можетъ, даже болѣе сельской и земской, не оставляетъ въ этомъ ни малѣйшаго сомнѣнія. И нужно совершенно игнорировать эту практику, нужно умышленно закрывать глаза на ея безусловно отрицательные результаты, чтобы возлагать надежды на улучшеніе городского хозяйства путемъ дальнѣйшаго развитія и расширенія той же, оказавшейся вполнѣ несостоятельной, системы. А между тѣмъ выраженіе такихъ надеждъ приходится встрѣчать даже со стороны органовъ далеко не ретроградныхъ, обычно проявляющихъ довольно вѣрное пониманіе окружающихъ явленій. Недавно, напр., сообщалось, что при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ предположено учрежденіе особаго отдѣла, предназначеннаго спеціально для завѣдыванія концессіонными учрежденіями при городскихъ и другихъ общественныхъ управленіяхъ, при чемъ «помимо административной стороны дѣла, проектируемое отдѣленіе будетъ имѣть также и техническій отдѣлъ, на обязанности котораго будетъ лежать надзоръ за исполненіемъ концессіонныхъ договоровъ и устройствомъ всякихъ сооруженій». Многія газеты горячо привѣтствовали это сообщеніе. «Нельзя,—писала, напр., одна изъ нихъ («Донск. Рѣчь»),—не порадоваться за обывателей, которые при новыхъ порядкахъ будутъ, по крайней мѣрѣ, ограждены отъ безцеремоннаго хищничества, какое позволяютъ себѣ предприниматели. Не слѣдуетъ забывать, что концессіи заключаются на десятки лѣтъ, что если бы даже гласные и одумались по прошествіи нѣкотораго періода дѣятельности контрагента на поприщѣ городского хозяйства, они лишены уже возможности избавить населеніе отъ тяжелой кабалы. Нужно надѣяться, что проектируемый концессіонный отдѣлъ при министерствѣ

внутреннихъ дѣлъ положитъ конецъ безконтрольному веденію городского хозяйства концессіонерами и заставить ихъ умѣрить свою чрезмѣрную жадность».

Газета совершенно упустила изъ виду не только то, что даетъ въ отношеніи системы административной опеки наша муниципальная практика, но и всю нашу концессіонную практику, вообще, не исчерпывающуюся городскими концессіями. Развѣ, напр., желѣзнодорожники, получающіе свои концессіи отнюдь не изъ рукъ городскихъ управленій, проявляютъ менѣе «безцеремоннаго хищничества»; развѣ они щадятъ обывателя; развѣ что-нибудь заставляетъ ихъ «умѣрить свою чрезмѣрную жадность»?

Восьмилѣтняя муниципальная практика блестяще, Богъ знаетъ, въ который уже разъ, доказала, что никакая административная опека не можетъ дать того, что можетъ быть съ успѣхомъ достигнуто единственно самодѣятельностью самого населенія, отстаивающаго свои кровные интересы. Нужно только, чтобы этой самодѣятельности открытъ былъ надлежащій просторъ, чтобы на пути его не было препонъ—ни въ ограниченномъ высокимъ цензомъ составѣ городского представительства, ни въ его «условіяхъ и порядкѣ дѣйствій».

Къ расширенію городского представительства.

Домовладѣльцы на городскихъ участкахъ.—Усиленное обложеніе ихъ. — Необходимость предоставленія имъ избирательныхъ правъ.

Въ ряду очередныхъ вопросовъ нашей внутренней жизни наиболѣе живой интересъ въ послѣдніе годы, особенно, со времени учрежденія комиссіи кн. Оболенскаго, возбуждаетъ вопросъ о расширеніи круга городскихъ избирателей. Будетъ поэтому, кажется, вполнѣ умѣстнымъ и благовременнымъ напомнить объ одной совершенно забытой, вѣрнѣе даже было бы сказать, мало извѣстной группѣ городского населенія, тяжелое и печальное положеніе которой давно уже заслуживало бы того, что-бы привлечь къ ней широкое общественное вниманіе и сочувствіе.

Въ нашихъ городахъ наряду съ домохозяевами, которые владѣютъ своими домами и состоящими подъ ними дворовыми участками на правѣ частной собственности, существуетъ обширный контингентъ лицъ владѣющихъ хотя и *собственными* домами, но возведенными на *городской землѣ*, которою они пользуются на срочномъ (на сроки до 99-ти лѣтъ) или безсрочномъ арендномъ правѣ по письменнымъ арендным договорамъ или безъ таковыхъ. Домовладѣльцевъ такого рода особенно много въ южныхъ, по преимуществу молодыхъ городахъ, напр., Екатеринославѣ, Керчи, Новороссійскѣ, Ростовѣ-на-Дону, Таганрогѣ, Херсонѣ и другихъ, гдѣ они насчитываются тысячами. Въ Ростовѣ-на-Дону, напримѣръ, почти сплошь изъ такихъ домовладѣній на городской землѣ образовался рядъ громадныхъ предмѣстій каковы: Затемерицкое поселеніе, Новое поселеніе, Богатый Источникъ и т. п. Въ г. Керчи при общемъ количествѣ домовладѣній, не превышающемъ 2,000 (1,097), въ городской чертѣ городскихъ усадебныхъ, застроенныхъ частными лицами на арендномъ правѣ, участковъ насчитывается болѣе 200, а съ предмѣстьями и поселками на городской землѣ ихъ болѣе 2000. Въ Екатеринославѣ такого рода домовладѣнія, въ

количествѣ 3000, почти сплошнымъ кольцомъ охватываютъ весь городъ. Если въ другихъ болѣе старыхъ и не столь быстро растущихъ городахъ этого рода домовладѣній не такъ много, то во всякомъ случаѣ и тамъ они составляютъ солидную величину. Въ Пензѣ, напр., судя по даннымъ росписи на 1899 годъ, городскихъ усадебныхъ участковъ, застроенныхъ на арендномъ правѣ (на сроки 3, 6, 12, 99 лѣтъ и потомственно), насчитывается болѣе 600. Очень много ихъ также въ Самарѣ, Казани, Перми и массѣ другихъ городовъ. Во многихъ случаяхъ застройка городской земли частными лицами произошла путемъ самовольнаго захвата, за которымъ послѣдовало частью вынужденное, частью добровольное соглашеніи съ городскимъ управленіемъ, относительно условіи пользованія и размѣра арендной платы. Во многихъ же случаяхъ, особенно въ послѣдніе годы, само городское управленіе, уступая усиленному росту городского населенія и идя навстрѣчу быстро возрастающей квартирной нуждѣ, по собственной иниціативѣ, отводило обширныя площади городской земли спеціально подъ заселеніе ихъ на арендномъ правѣ. Такъ поступило, напр., Екатеринославское городское управленіе, которое въ 1892 году въ одинъ пріемъ заселило площадь почти въ 43 десятины. Во всякомъ случаѣ, образовались-ли домовладѣнія на арендныхъ городскихъ усадебныхъ участкахъ въ силу самовольнаго захвата и послѣдующаго соглашенія или-же по иниціативѣ и съ согласія городского управленія,—они концентрируются главнымъ образомъ, даже почти исключительно, на городскихъ окраинахъ. Хорошо извѣстно, что представляютъ собою окраины нашихъ даже наиболѣе благоустроенныхъ городовъ: ни мостовыхъ, ни освѣщенія, ни питьевой воды, ни медицинской помощи, ни школъ, ни противопожарныхъ средствъ, ни полицейской охраны!.. Если поэтому жители городскихъ окраинъ вообще достойны глубокаго сожалѣнія, то тѣмъ паче заслуживаютъ ихъ домовладѣльцы на городскихъ усадебныхъ участкахъ. Наравнѣ съ окраинными домовладѣльцами-собственниками они не получаютъ на свою долю почти ни единой капли муниципальныхъ заботъ, но имъ это отсутствіе заботъ обходится во много разъ дороже. Арендная плата, получаемая городскими управленіями за застроенные усадебные участки, составляетъ весьма солидную доходную статью въ городскихъ бюджетахъ. Въ Керчи, напр., годовая по-саженная плата за пользованіе маломѣрными

участками городской земли, отводимыми подъ усадьбы, установлена въ слѣдующемъ размѣрѣ: въ городской чертѣ—5 коп., въ предмѣстьяхъ—2 коп. и въ поселкахъ—1 коп. и, несмотря на такой относительно небольшой размѣръ, плата въ общемъ даетъ около 15,000 р. Въ Екатеринославѣ при посаженной платѣ 3—10 коп. городская касса получаетъ дохода болѣе 30,000 руб. При этомъ городскія управленія ни мало не церемонятся съ арендаторами въ отношеніи повышенія арендной платы. Въ той-же, напр., Керчи еще только въ 1896 году посаженная плата за усадьбы въ предмѣстьяхъ и поселкахъ колебалась въ предѣлахъ отъ $^1/_4$ до $^1/_2$ коп., а теперь, какъ мы видѣли, городское управленіе взимаетъ ее уже по нормѣ повышенной въ *четыре раза*. Но уплата періодически повышаемой арендной платы за усадебный участокъ *не избавляетъ* сидящаго на немъ домовладѣльца *ни отъ уплаты оцѣночнаго сбора, ни отъ прочихъ городскихъ налоговъ и повинностей.*

Что отсюда слѣдуетъ,—это лучше всего объяснитъ лежащій передъ нами въ настоящую минуту подлинный «окладной листъ о налогѣ и сборахъ съ недвижимаго имущества г. Екатеринославѣ» (понимать нужно: съ недвижимаго имущества, состоящаго въ г. Екатеринославѣ).

Имущество, означенное въ окладномъ листѣ, оцѣнено въ 500 рублей и причитаются съ него слѣдующіе платежи: 1) государственнаго налога—1 р. 85 коп.; 2) губернскаго земскаго сбора—65 к., 3) уѣзднаго земскаго сбора—2 р. 25 к., 4) *городского оцѣночнаго сбора*—5 р. 15 коп. 5) *аренды въ доходъ города за городскую усадебную землю*—10 р., всего 20 р. 90 к. При той-же оцѣнкѣ имущества въ 500 р. домовладѣлецъ—собственникъ, конечно, несетъ, тѣ-же платежи, за исключеніемъ арендной платы; слѣдовательно, собственно въ городскую кассу онъ вноситъ 5 р. 15 к., между тѣмъ, какъ домовладѣлецъ, сидящій на городской землѣ, вноситъ въ нее 15 р. 15 к. И тотъ, и другой—оба получаютъ отъ городского управленія одинаковый нуль заботъ объ ихъ нуждахъ и потребностяхъ, но второй платитъ за этотъ нуль *втрое дороже*, чѣмъ первый.

Когда говорятъ, что квартиронаниматели не менѣе, а даже болѣе домовладѣльцевъ заинтересованы въ хорошемъ веденіи городского хозяйства (противъ чего никто не станетъ спорить),

то обыкновенно имѣютъ въ виду только домохозяевъ-собственниковъ и совершенно упускаютъ изъ вида ту злополучную категорію домохозяевъ, о которой у насъ здѣсь идетъ рѣчь. Несомнѣнно, что эти домовладѣльцы, которые такъ мало получаютъ и такъ черезмѣрно много платятъ, болѣе кого бы то ни было заинтересованы въ производительномъ расходованіи городскихъ средствъ и въ правильномъ веденіи городского хозяйства. А между тѣмъ они, подобно квартирантамъ, совершенно лишены возможности оказывать какое-нибудь вліяніе на ходъ и направленіе дѣлъ городского управленія. Будучи, безспорно, *домовладѣльцами*, они тѣмъ не менѣе лишены избирательныхъ правъ, какъ разъ при дѣйствіи той самой избирательной системы, которая во главу угла ставитъ принципъ домовладѣнія. И причиною этого является въ данномъ случаѣ отнюдъ не чрезмѣрная высота установленнаго городовымъ положеніемъ избирательнаго ценза. Многіе изъ домовладѣльцевъ на городскихъ участкахъ обладаютъ домами такой высокой цѣнности, которая даже значительно превосходитъ установленную норму избирательнаго ценза. Еще большее количество такихъ домовладѣльцевъ удовлетворяютъ требованіямъ этой нормы, благодаря ихъ беззащитности противъ черезмѣрно повышенной оцѣнки ихъ домовъ для взиманія оцѣночнаго сбора. Но ни тѣхъ, ни другихъ въ избирательные списки не вносятъ и къ участію въ городскихъ выборахъ не допускаютъ. На основаніи ст. 24 городового положенія 1892 избирательнымъ правомъ пользуются лица, которыя «владѣютъ въ предѣлахъ городского поселенія *на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ*, обложеннымъ оцѣночнымъ въ пользу городскаго поселенія сборомъ и стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія сего сбора», не ниже указанной суммы. И вотъ, тѣ-же самые домовладѣльцы на городскихъ участкахъ, которые трактуются, какъ владѣльцы *недвижимыхъ имуществъ*, когда дѣло идетъ о взиманіи въ пользу городской кассы оцѣночного сбора, оказываются, однако, владѣющими ими не «на правѣ собственности», когда дѣло идетъ объ избирательномъ правѣ...

Разъ серьезно заходитъ рѣчь о представленіи избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ, хотя-бы этимъ и нарушенъ былъ принципъ домовладѣнія, положенный въ основу дѣйствующей системы, тѣмъ болѣе умѣстно было-бы подумать о

предоставленіи избирательныхъ правъ указанной здѣсь многочисленной группѣ «домовладѣльцевъ». И мы, конечно, нисколько не принизимъ и не умалимъ значенія проэктируемой реформы относительно квартиронанимателей, если скажемъ, что, какъ-бы правильно и широко эта реформа ни была поставлена, но собственно для интересовъ и нуждъ нашихъ городскихъ окраинъ гораздо большее значеніе имѣло-бы признаніе избирательныхъ правъ за домовладѣльцами, осѣвшими на городскихъ усадебныхъ участкахъ.

О грядущей городской реформѣ.

I.

Чѣмъ она вызвана?

Въ ту минуту, когда мы пишемъ эти строки, общество и печать съ равнымъ интересомъ и напряженнымъ вниманіемъ слѣдятъ за извѣстіями о предпринятой реформѣ петербургскаго, а за нимъ, какъ едва ли ошибочно увѣренно общественное мнѣніе, и всего россійскаго городского общественнаго управленія. Ничего официально-точнаго относительно ея пока еще неизвѣстно, и обществу поневолѣ приходится довольствоваться отрывочными, скудными свѣдѣніями, какія успѣли проникнуть въ столичную ежедневную печать. Свѣдѣнія же эти, довольно разнорѣчивыя относительно деталей реформы, оказываются весьма единогласными относительно главныхъ ея основаній, которыя сводятся къ слѣдующему: 1) замѣна выборнаго и коллегіальнаго началъ, лежащихъ нынѣ въ основѣ организаціи городской управы, началами административнаго назначенія и личной отвѣтственности каждаго члена ея за свою особо ему порученную часть; 2) расширеніе функцій и компетенціи управы за счетъ думы, которая, вмѣсто нынѣшнихъ очередныхъ собраній, будетъ имѣть только одну годичную сессію, повидимому, для вотированія городского бюджета; 3) ограниченіе пассивнаго избирательнаго права установленіемъ для гласныхъ думы образовательнаго ценза—не ниже средняго образованія и 4) расширеніе контингента избирателей путемъ предоставленія избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ, платящимъ за квартиру не менѣе 2.000 руб. въ годъ.

Таковы слухи. Настолько ли они достовѣрны и согласны съ дѣйствительностью, чтобы стоило съ ними серьезно считаться? Можно думать, что—да. Пусть проектъ реформы пока еще покрытъ канцелярской тайной, но кто не знаетъ, что въ большинствѣ случаевъ канцелярская тайна равнозначуща сек-

рету полишинеля. Это, во первыхъ. Во вторыхъ, есть еще болѣе вѣсское основаніе, чтобы признать за газетными слухами достинство достовѣрности: при наличныхъ условіяхъ реформа на изложенныхъ выше основаніяхъ является логической, можно сказать, исторической неизбѣжностью; иной она и быть не можетъ. Мы присутствуемъ при томъ, какъ превращается въ реальный фактъ то, что уже въ теченіи ряда лѣтъ существовало въ потенціальномъ состояніи, или, употребляя другую метафору, намъ суждено быть свидѣтелями того, какъ куколка городового положенія 1892 года превращается въ бабочку городового положенія ближайшаго будущаго... Убѣдиться въ этомъ легко, если мы дадимъ себѣ трудъ вникнуть въ тѣ причины, которыя привели и неизбѣжно должны были привести къ пересмотру дѣйствующаго городового положенія. Для этого намъ придется прежде всего обратиться къ недавнему еще прошлому, именно къ тому моменту, когда это, нынѣ пересматриваемое, городовое положеніе создавалось.

Замѣна имъ положенія 1870 года, въ Высочайшемъ указѣ Правительствующему Сенату 11 іюня 1892 года, какъ извѣстно, мотивируется необходимостью «согласованія порядка дѣйствій городского общественнаго управленія съ началами, преподанными въ недавнее время для дѣятельности земскихъ учрежденій», т. е., съ земскимъ положеніемъ 1890 года. Послѣднее же, въ свою очередь, выработано было въ видахъ согласованія дѣятельности земства съ тѣми новыми условіями, которыя созданы были реформой 12 іюня 1899 года. «Всѣ три положенія, — говорили мы уже по этому поводу въ другомъ мѣстѣ, — о земскихъ участковыхъ начальникахъ, земское и городское — одинаково явились продуктомъ глубокаго недовѣрія къ «закону» и почти безграничной вѣры въ чудодѣйственную силу «твердой власти». Въ ту пору, когда создавались эти положенія, было господствующимъ и руководящимъ воззрѣніе, къ сожалѣнію, до сихъ поръ еще имѣющее довольно многочисленныхъ и горячихъ адептовъ, именно, воззрѣніе, отрицавшее животворную и благодѣтельную силу начала законности, какъ неспособнаго будто бы обезпечить «правильности» дѣйствій «мѣстныхъ выборныхъ учрежденій». Законъ — не *данный*, ибо въ такомъ случаѣ могла бы идти рѣчь только о замѣнѣ его другимъ, болѣе совершеннымъ, а законъ *вообще*, — признавался тогда неспособнымъ защитить ни «общихъ государ-

ственныхъ пользъ и нуждъ», ни «интересовъ мѣстнаго населенія»: несравненно болѣе дѣйствительнымъ, чѣмъ законъ, въ этомъ отношеніи, признавалось административное усмотрѣніе. Соотвѣтственно такому воззрѣнію при переустройствѣ мѣстныхъ выборныхъ учрежденій должна была подвергнуться существенной передѣлкѣ и система отношеній къ нимъ органовъ правительственной администраціи: на мѣсто контроля и надзора, къ которымъ почти исключительно сводились раньше эти отношенія, стала система опеки и вмѣшательства». Эта система и была осуществлена при посредствѣ слѣдующихъ измѣненій въ строѣ организаціи городского управленія: 1) его «самостоятельность» была упразднена и губернатору предоставленъ надзоръ не только за «законностью», но и за «правильностью» его дѣйствій; 2) управа оставлена выборная, но составъ ея утверждается администраціей, считается состоящимъ на государственной службѣ и подчиненъ губернской администраціи въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности; 3) компетенція думы сокращена, какъ въ смыслѣ круга вѣдомства, такъ и въ смыслѣ предѣловъ власти, при чемъ всѣ мало мальски важныя постановленія ея получаютъ силу только при условіи утвержденія ихъ надлежащею административною властью; наконецъ, 4) контингентъ городскихъ избирателей, изъ среды которыхъ рекрутируется думскій составъ, ограниченъ самымъ незначительнымъ кругомъ городского населенія, именно, тѣмъ слоемъ его, который предполагался единственно заслуживающимъ «довѣрія»... Въ основаніе реформы 1892 года была положена, такимъ образомъ, поразительная смѣсь діаметрально противоположныхъ и непримиримыхъ началъ: общественнаго и бюрократическаго, самоуправленія и опеки. Продуктомъ такого смѣшенія могло явиться только нѣчто совершенно безжизненное, ни къ какой широкой цѣлесообразной дѣятельности не способное. Такимъ и заявило себя съ перваго дня своего существованія современное городское управленіе. Тѣсно ограниченный кругъ избирателей оказался не въ силахъ выдѣлить изъ себя надлежащее количество сколько-нибудь удовлетворительныхъ муниципальныхъ дѣятелей, достаточно авторитетныхъ и способныхъ подняться выше своекорыстныхъ личныхъ или классовыхъ вождѣленій. То-же живое и жизненное, что иногда оказывалось на лицо даже при дѣйствующей избирательной системѣ, неизбѣжно натыкалось на рядъ изнуряющихъ и расхолаживающихъ барьеровъ, установленныхъ «порядкомъ дѣйствій» городского управленія.

И вотъ, что намъ пришлось констатировать уже вскорѣ, менѣе трехъ лѣтъ спустя, по введеніи городового положенія 1892 года. «Должностныя лица нынѣшняго городского управленія хорошо помнятъ, что они—состоящіе на государственной службѣ чиновники, надъ которыми виситъ дамокловъ мечъ дисциплинарнаго взысканія. Въ свою очередь, гласные думы не чужды теперь сознанія того, что они не общественную службу несутъ, а отбываютъ натуральную повинность подъ страхомъ кары за нерадѣніе. Въ силу такого сознанія, у немногихъ изъ нихъ является охота прошибать лбомъ стѣну, напрасно затрачивая энергію на составленіе такихъ опредѣленій, которыя *во всякомъ случаѣ* будутъ отмѣнены губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ. Естественно, что у современныхъ управцевъ выработалась особая система проведенія въ думѣ вопросовъ въ желательномъ для нихъ смыслѣ: дѣлается намекъ на достовѣрно извѣстное имъ мнѣніе начальства, сообщается какой-нибудь знаменательный разговоръ съ правителемъ канцеляріи, и дѣло въ шляпѣ. Не обходится иногда, правда, безъ траги-комическихъ qui pro quo и недоразумѣній. Свѣдущій ли по части начальственнаго настроенія человѣкъ окажется недостаточно освѣдомленнымъ, сами ли гласные что-нибудь перепутаютъ, но, во всякомъ случаѣ, бываетъ и такъ: гласные не безъ огорченія узнаютъ вдругъ, что они постановили рѣшеніе прямо противоположное тому, какое, дѣйствительно, было желательно «въ губерніи». Въ такомъ случаѣ они спѣшатъ исправить ошибку раньше даже, чѣмъ возникнувшій, такимъ образомъ, конфликтъ выльется въ установленную бумажно-канцелярскую форму, т. е., раньше, чѣмъ успѣетъ получиться належащее предложеніе или предписаніе, собираются въ чрезвычайное засѣданіе и новымъ опредѣленіемъ ниспровергаютъ прежнее свое предательское постановленіе» [1]).

Тогда же мы констатировали, что «первое, въ чемъ раньше всего высказалось вліяніе городового положенія 1892 года, это проявившаяся почти повсемѣстно потребность въ увеличеніи штатовъ управскихъ канцелярій. Усиленный притокъ предложеній и предписаній съ одной стороны, вызвалъ еще болѣе усиленный отливъ представленій, отношеній, объясненій и т. п. — съ другой». «Современные муниципалы изъ простого

[1]) См. выше: «Канцеляризмъ и волокита», стр. 35.

чувства самосохраненія начали удѣлять особенное вниманіе канцелярскимъ распорядкамъ и направили особенныя усилія на то, чтобы въ этой области, по возможности, все обстояло благополучно». При этомъ «расходившееся маховое колесо канцеляризма втянуло въ себя теперь и гласныхъ думы, прежде стоявшихъ совершенно въ сторонѣ отъ всякой переписки: у современныхъ гласныхъ только и забота о томъ, чтобы «оформить» свою неявку въ засѣданіе, чтобы своевременно *письменно* (ст. 60) извѣстить о ея причинѣ городского голову, да представить, въ случаѣ требованія, надлежащее письменное о томъ же объясненіе (ст. 61) въ городскую думу».

Особенно вреднымъ для дѣла оказалось созданное городовымъ положеніемъ 1892 года двойственное, прямо-таки невозможное положеніе городской управы. Состоя изъ лицъ, *избираемыхъ* думою, но *утверждаемыхъ* администраціей, занимающихъ *выборныя должности*, но въ то же время числящихся состоящими на государственной службѣ, управа дѣйствуетъ «согласно постановленіямъ думы» по ея инструкціямъ, подъ ея контролемъ, причемъ дума по отношенію къ управской коллегіи пользуется правомъ «возбужденія дѣлъ объ отвѣтственности». Въ то же время дѣйствія управы подлежатъ ревизіи губернской администраціи, которая, «усмотрѣвъ при ревизіи или инымъ способомъ... неправильныя (NB. именно *неправильныя*, а не *незаконныя*) дѣйствія... предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка»; если же такое предложеніе не будетъ исполнено, то она можетъ не только предать суду, но и наложить дисциплинарное взысканіе. Современная городская управа, слѣдовательно, поставлена въ совершенно непригодное для нормальной дѣятельности положеніе человѣка, котораго посадили между двухъ стульевъ, поставивъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ необходимость выдерживать натискъ двухъ въ разныя стороны дѣйствующихъ и часто неизбѣжно сталкивающихся силъ,—администраціи, съ одной стороны, и думы—съ другой. Особенно неудобнымъ и во многихъ случаяхъ прямо таки трагическимъ является положеніе современнаго городского головы: на немъ лежитъ «общій надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ», онъ прежде всѣхъ за это правильное теченіе отвѣтственъ и ему поэтому, въ качествѣ своеобразнаго муниципальнаго буфера, приходится «въ первую голову» воспринимать всю сокрушительную силу многоразличныхъ и неотвратимыхъ столкновеній.

Быть умнымъ, дѣятельнымъ, энергичнымъ работникомъ, превосходно знающимъ городское дѣло, горячо ему преданнымъ, пользоваться любовью, уваженіемъ и довѣріемъ городского населенія и городскихъ избирателей,—всего этого въ настоящее время совершенно недостаточно для того, чтобы оказаться пригоднымъ для должности члена управы, особенно же—городского головы. Умѣнье балансировать между двухъ стульевъ, при огромномъ запасѣ необходимыхъ для того такта, выдержки, дипломатической ловкости, а чаще всего просто развязности и неуязвимаго мѣднолобія,—вотъ качества, обладаніе которыми нынѣ прежде всего и больше всего необходимо для претендента на управскій окладъ.

Что въ практическомъ результатѣ отсюда получается,—объ этомъ, опять таки, мы имѣли уже случай говорить: «Думское большинство, преисполненное довѣрія къ одному изъ своихъ сочленовъ, отдаетъ ему свои голоса и посылаетъ его съ надеждами и упованіями въ управу вѣдать городскія дѣла. «Избранникъ» приходитъ въ управу и видитъ, что прежде всего, вмѣсто серьезнаго дѣла, ему нужно проявить свои эквилибристическія способности. Характеръ и индивидуальныя особенности «избранника» опредѣляютъ его дальнѣйшее поведеніе. Люди самолюбивые, привыкнувшіе къ самостоятельности и дорожащіе своимъ достоинствомъ, благодарятъ за честь и уходятъ. Другіе остаются и приспособляются къ обстоятельствамъ. Многіе умудряются при этомъ сразу умѣститься на оба стула. Сохранить занятое такимъ образомъ положеніе, не рискуя ежеминутно свалиться, можно только при условіи полной, почти мертвой, неподвижности; тутъ нѣтъ дѣятельности, движенія, но за то сокращаются до послѣдней возможности поводы для острыхъ конфликтовъ и столкновеній. Но еще больше такихъ, которые, уяснивъ себѣ духъ и смыслъ городового положенія 1892 года, предпочитаютъ укрѣпиться на томъ изъ двухъ стульевъ, который, по условіямъ времени, даетъ наиболѣе прочную и твердую точку опоры». Съ путемъ, ведущимъ къ такому укрѣпленію, мы познакомились уже выше. Послѣ двадцати двухлѣтняго перерыва, обусловленнаго городовымъ положеніемъ 1870 года, это былъ знаменательный возвратъ къ старому,—къ тому старому, которое сенаторъ Сафоновъ, ревизовавшій дореформенныя городскія учрежденія, полъ-столѣтія тому назадъ охарактеризовалъ слѣдующими словами: «Городской голова и

члены полагаютъ главною, единственною обязанностью, какъ можно скорѣе исполнить всѣ требованія начальства, не понимая, или не смѣя понимать, что они имѣютъ не менѣе важную обязаность заботиться о пользахъ и нуждахъ города». Отсюда съ психологической неизбѣжностью вытекаетъ и другое непріятное послѣдствіе. «Какъ это всегда въ такихъ случаяхъ бываетъ, приниженная угодливость въ одномъ направленіи компенсируется деспотическимъ самовластіемъ въ другомъ... Чувствуя себя подъ надежнымъ прикрытіемъ и роковымъ образомъ наталкиваемая на то своимъ двойственнымъ положеніемъ, городская управа все больше и больше эмансипируется отъ думы и, наконецъ, совершенно забываетъ о ея существованіи», т. е., совершенно игнорируетъ то учрежденіе, которое въ настоящее время, хотя бы и въ малой степени, хотя бы почти номинально, но единственно представляетъ интересы городского населенія...

Въ конечномъ итогѣ—никогда еще городское управленіе не было столь безжизненнымъ, неработоспособнымъ, никогда еще не были въ такомъ пренебреженіи интересы массы городского населенія и никогда еще поэтому городское общественное управленіе не было столь непопулярно, какъ въ настоящее время. Непопулярность его достигла такихъ размѣровъ, что можно говорить даже прямо объ антипатіи къ нему населенія. Антипатія эта, правда, не всегда достаточно обоснована и чаще всего направлена даже не по надлежащему адресу; но вѣдь, отъ массы населенія, при нашей общественной и политической неразвитости, едва ли можно требовать болѣе того, чтобы она хотя реагировала на непосредственно получаемыя непріятности, не вникая и не умѣя разобраться въ ихъ источникахъ и причинахъ. Да чего требовать отъ массы населенія, когда даже печать (особенно столичная), которая, по условіямъ нашей гражданственности, призвана не столько отражать общественное мнѣніе, сколько руководить имъ, настолько не разобралась въ причинахъ неудовлетворительности современнаго городского управленія, что, высказываясь по поводу реформы, все свалила исключительно на дѣйствующую избирательную систему и на обусловленный ею составъ избирателей и гласныхъ. Какъ бы то, однако, ни было, несомнѣнно, что обществу, современное городское управленіе, такъ сказать, «стало не въ моготу» и оно давно уже жаждетъ реформы, какъ избавленія.

Не удовлетворило городовое положеніе 1892 года и администрацію. Расчетъ на неспособность къ оппозиціи обусловлен-

наго данной избирательной системой муниципальнаго контингента оказался вѣрнымъ только до извѣстной степени. У вышеописанной думской «готовности къ услугамъ» скоро довольно ощутительно обнаружились весьма опредѣленные предѣлы. Для осуществленія административныхъ предначертаній, какъ для войны, нужны деньги, деньги и деньги. И вотъ, какъ только въ томъ или другомъ случаѣ это дѣлалось очевиднымъ, обычная «готовность» быстро исчезала и муниципалы начинали ту пассивную оппозицію, которая изстари извѣстна, какъ наша національная особенность, въ формѣ «колѣнопреклоненныхъ бунтовъ». «Предначертанія» начали все чаще встрѣчать на пути своего осуществленія сокрушенный возгласъ: «нѣтъ денегъ!» Не удивительно поэтому, что уже вскорѣ по введеніи дѣйствующаго городового положенія губернская администрація начала проявлять усиленную заботливость объ умноженіи городскихъ рессурсовъ. Губернаторы призывали гласныхъ, укоряли, усовѣщевали ихъ и обыкновенно рекомендовали имъ усилить поступленія оцѣночнаго сбора путемъ увеличенія обложенія и переоцѣнки имуществъ. Гласные выслушивали, кланялись, уходили, но... къ переоцѣнкѣ не приступали; приступивъ же, безконечно ее тянули, а въ рѣдкихъ случаяхъ, закончивъ ее, не повышали, а понижали обложеніе...

Кстати, пользуемся этимъ случаемъ, чтобы сдѣлать одно замѣчаніе въ интересахъ справедливости. Политика современныхъ городскихъ думъ въ отношеніи оцѣночнаго сбора часто служила и служитъ предметомъ наиболѣе сильныхъ нареканій, особенно со стороны печати. Но осуждающіе думскую политику, очевидно, не всегда принимаютъ во вниманіе одинъ весьма важный моментъ, нѣсколько иначе освѣщающій эту политику. Этотъ моментъ, — вполнѣ понятная и естественная, при наличныхъ условіяхъ, неувѣренность гласныхъ въ томъ, что добытыя путемъ повышеннаго обложенія средства цѣликомъ получатъ то именно назначеніе, какое городскому управленію было бы желательно...

Коллизіи между администраціей и городскими думами, конечно, происходятъ не только на почвѣ отказа въ ассигновкахъ и скупости самообложенія. Мы только нашли наиболѣе удобнымъ опереться на самое важное и крупное явленіе этого порядка, къ тому же до сихъ поръ мало замѣченное и недостаточно оцѣненное. Что же касается другихъ болѣе мелкихъ

и многочисленныхъ поводовъ для коллизій, чаще всего обусловленныхъ разнымъ пониманіемъ задачъ городского управленія, то они достаточно общеизвѣстны, чтобы намъ необходимо было на нихъ останавливаться.

Вслѣдъ за думами, и управы, въ свою очередь, подаютъ нерѣдко поводы для недовольства ими губернской администраціи. Ихъ вина, особенно городскихъ головъ, уже въ томъ, что они не проявляютъ достаточной энергіи и настойчивости для приведенія думъ къ «готовности». Затѣмъ, нерѣдки и такіе случаи, когда управы, опираясь на свою *выборность* и *коллегіальность* проявляютъ столько самостоятельности, независимости и заботливости о городскихъ интересахъ и достоинствѣ городского самоуправленія, сколько совсѣмъ не подобаетъ проявлять исполнительному органу, построенному на началахъ дѣйствующаго городового положенія. Мало того, въ послѣднее время явилось тревожное обстоятельство долженствовавшее особенно усилить недовольство администраціи недостаточной послѣдовательностью и предусмотрительностью творцовъ городской реформы 1892 года. Мы имѣемъ въ виду ясно обнаружившуюся поразительную живучесть и животворность общественнаго начала. Уничтожить его вліяніе, повидимому, можно только при одномъ условіи,—вырвать его съ корнемъ. Когда же оно хоть нѣсколькими тощими корешками держится хотя бы въ самой безплодной почвѣ, то, вопреки всѣмъ невзгодамъ, будетъ расти, крѣпнуть и, наконецъ, начнетъ давать все болѣе и болѣе обильные плоды. Лучшее доказательство тому—практика нашего городского управленія за послѣдніе годы. Выше [1]) мы довольно подробно отмѣтили ведущуюся въ послѣднее время между полузадушеннымъ общественнымъ началомъ (олицетворяемымъ думами) и всесильнымъ бюрократическимъ (въ лицѣ управъ) упорную борьбу за гегемонію, причемъ вѣсы побѣды явно склоняются на сторону перваго. Теперь можно отмѣтить еще другія, не менѣе знаменательныя явленія, возникнувшія на почвѣ дѣйствующей избирательной системы, негодной по своему объему и конструкціи, но животворной по существу заложеннаго въ ней общественнаго начала. Укажемъ на послѣдніе саратовскіе выборы, въ значительной мѣрѣ прошедшіе подъ вліяніемъ опредѣленно поставленной интеллигентной муниципальной программы, а равно на рядъ думскихъ постановленій по поводу

[1]) См. «Борьба за гегемонію», стр. 116—122.

19 февраля. Плохая избирательная система, очевидно, все таки не исключила возможности появленія въ современныхъ думахъ живыхъ, свѣжихъ силъ, широко понимающихъ и широко ставящихъ муниципальныя задачи, и потому представляющихъ собою серьезное «неудобство» для черезчуръ сильныхъ бюрократическихъ воздѣйствій на городское управленіе.

Итакъ, мы видимъ, что городовое положеніе 1892 года никого не удовлетворило: и общество и администрація одинаково, хотя бы по разнымъ основаніямъ и поводамъ, почувствовали потребность въ реформѣ, которая поэтому рано или поздно, но должна была бы совершиться. Такъ какъ всѣ бѣды произошли отъ смѣшенія двухъ началъ, то строить реформу опять на основѣ того же смѣшенія не имѣло бы смысла. Какому же изъ этихъ двухъ непримиримыхъ началъ—общественному или бюрократическому—отдать предпочтеніе,—это должны были рѣшить условія того момента, въ который предпринята была бы реформа.

Они и рѣшили... Какъ городовое положеніе 1892 года издано было въ видахъ согласованія съ земскимъ положеніемъ 1890 года, такъ и проектируемая теперь реформа городского управленія, по условіямъ момента, не можетъ быть не согласована съ недавно выработаннымъ и внесеннымъ въ Государственный Совѣтъ проектомъ «учрежденія земскаго управленія» въ не земскихъ губерніяхъ. Если это «учрежденіе» является апоѳеозомъ бюрократическаго начала въ мѣстномъ управленіи, то не можетъ не быть имъ и проектъ городской реформы. И въ такомъ смыслѣ приведенныя нами выше, по слухамъ, основанія реформы нужно признать строго выдержанными въ одномъ стилѣ. Правда, можетъ показаться диссонансомъ расширеніе круга избирателей привлеченіемъ въ ихъ составъ квартиронанимателей, но не трудно убѣдиться, что это диссонансъ мнимый. Разъ дума остается (почему и для чего,—объ этомъ поговоримъ въ слѣдующей главѣ), то необходимо организовать ее такъ, чтобы она не портила апоѳеоза. Цѣлесообразнѣе всего было бы составить ее изъ представителей бюрократіи, при томъ наиболѣе крупной. И предоставленіе избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ съ высокимъ квартирнымъ цензомъ, при условіи обязательности для гласныхъ не менѣе, какъ средняго образованія,—вотъ конечно, наилучшее средство обезпечить строго бюрократическій составъ городской думы. Недаромъ, чуткое къ бюрократическимъ

вожделѣніямъ «Новое Время», заступившись за мелкихъ чиновниковъ, молитъ допустить въ думу также пансіонеровъ государственнаго казначейства, увѣряя, что они нисколько не испортятъ ансамбля! Этотъ превосходный проектъ думы, въ видѣ хорошо вымуштрованной и дисциплинированной инвалидной команды, не только дѣлаетъ честь демократизму «Новаго Времени», но и лучше всего характеризуетъ предпринимаемую реформу...

II.

Что она можетъ дать?

«Въ чемъ бы ни выразилась реформа городового положенія, все будетъ хорошо, потому что хуже теперешняго быть не можетъ»... Вотъ чрезвычайно знаменательная фраза, вылившаяся изъ подъ пера одного изъ сотрудниковъ весьма распространенной столичной газеты. И едва ли простая случайность, что эта фраза появилась какъ разъ на столбцахъ органа, имѣющаго весьма обширный кругъ читателей въ среднемъ и низшемъ кругахъ культурнаго слоя населенія: уже одно то, что авторъ обнаружилъ, въ сдѣланной имъ въ послѣдствіи попыткѣ, полнѣйшее безсиліе сколько нибудь осмысленно и разумно обосновать свою фразу, достаточно ясно указываетъ, что онъ, даже хорошенько не продумавъ, по просту повторилъ въ ней ходячее воззрѣніе, весьма распространенное, едва ли даже не господствующее въ только что упомянутыхъ широкихъ кругахъ, въ какой-либо мѣрѣ соприкасающихся съ городскимъ дѣломъ. Въ этихъ кругахъ недовольство существующимъ — при неясномъ пониманіи мѣры и причинъ его неудовлетворительности—достигло, наконецъ, того крайняго предѣла, за которымъ жажда перемѣны обусловливается уже не столько стремленіемъ къ лучшему, сколько желаніемъ избавиться отъ ставшаго несноснымъ настоящаго. Въ такихъ случаяхъ обыкновенно не справляются уже о цѣнѣ, въ какую обойдется избавленіе, а единственно руководящимъ является начало, превосходно выраженное въ мѣткой малорусской поговоркѣ, гласящей: хочь гірше, тай инше [1]). И должно

[1]) Хотя горьше, да иначе.

въ виду этого признать, что психологическій моментъ для реформы выбранъ замѣчательно удачно... Уже самый фактъ постановки на очередь городской реформы, отвѣчая до крайней степени наболѣвшей потребности, долженъ былъ вызвать въ этихъ широкихъ кругахъ такое глубокое чувство удовлетворенія, какое не совмѣстимо ни съ вдумчивымъ отношеніемъ къ реформѣ, ни тѣмъ менѣе съ скептицизмомъ. Нужно къ тому же принять во вниманіе и то, что тѣ обширные круги населенія, о которыхъ мы говоримъ, не столько интересуются судьбою принциповъ и началъ, сколько опредѣленными, наиболѣе близкими имъ реальными интересами. Если съ точки зрѣнія первыхъ оцѣнка реформы представляется дѣломъ довольно простымъ и легкимъ, то значеніе реформы для тѣхъ или другихъ интересовъ вопросъ весьма сложный и трудный. Въ свое время, конечно, населеніе основательно почувствуетъ, а потому и поймётъ это значеніе, но заранѣе предусмотрѣть и уразумѣть его — задача для рядового обывателя совершенно непосильная... Вотъ почему надлежащая оцѣнка реформы является въ настоящую минуту не только интересной и важной, но и общественно-необходимой задачей печати. Для того же, чтобы трудъ такой оцѣнки былъ вполнѣ цѣлесообразнымъ, чтобы онъ, какъ говорится, билъ въ надлежащую точку, должно поставить его на ту же наиболѣе понятную и близкую рядовому обывателю почву реальныхъ интересовъ. Должно нынѣ же, въ предѣлахъ возможнаго предвидѣнья, дать отвѣтъ на вопросъ: каковы будутъ практическіе результаты реформы, по какому пути пойдутъ городское хозяйство и управленіе при предположенномъ торжествѣ бюрократическаго начала?.

Самый простой и легкій способъ отвѣта на этотъ вопросъ: — болѣе или менѣе пространная историческая справка изъ дореформенной эпохи, когда муниципальное дѣло находилось почти всецѣло во власти администраціи. Но такой способъ мы усомнились бы признать научноправильнымъ, такъ какъ это едва ли не значило бы измѣрять однимъ масштабомъ величины несоизмѣримыя. Города въ настоящемъ, современномъ специфическомъ смыслѣ этого слова тогда на Руси еще почти совсѣмъ не было. Муниципальныя задачи и потребности, пріемы и способы ихъ удовлетворенія, отношеніе къ нимъ населенія, составъ послѣдняго, составъ и строй администраціи, задачи, которыя ставились бюрократіи,—все было тогда во

многихъ отношеніяхъ совершенно иное, почти нисколько не схожее съ нынѣшнимъ. Аналогія дореформеннаго прошлаго съ пореформеннымъ грядущимъ была бы поэтому возможна и допустима только съ такими существенными оговорками и ограниченіями, которыя почти совершенно уничтожили бы ея значеніе. Да въ такой аналогіи и нѣтъ необходимости, такъ какъ мы располагаемъ другимъ, болѣе удобнымъ и вѣрнымъ путемъ къ разрѣшенію вопроса: что будетъ?

Современная постановка нашего городского хозяйства и управленія оказалась неспособной удовлетворить желаніямъ и требованіямъ администраціи и въ этомъ, какъ мы знаемъ, главнѣйшая причина реформы. Будущее городское управленіе должно удовлетворить этимъ требованіямъ,—и въ этомъ главная цѣль и основная задача реформы. Ясно, что отвѣтъ на вопросъ о томъ, по какому пути должно будетъ пойти и пойдетъ послѣ реформы муниципальное дѣло, получится самъ собою, когда мы опредѣлимъ сущность этихъ требованій. Практика нашего городского общественнаго управленія за послѣдніе 8 лѣтъ даетъ для того достаточно обильный матеріалъ. Спѣшимъ, однако, оговориться, что мы умышленно обходимъ весьма обширную категорію данныхъ, свидѣтельствующихъ объ огромномъ значеніи, какое въ сферѣ отношеній администраціи къ городскому управленію имѣютъ личный произволъ или даже просто капризы того или иного администратора. Дабы исключить всякую возможность обвиненія, будто бы отклоненія возводятся нами въ норму, исключенія—въ правило, мы заранѣе ограничиваемъ себя системою отношеній, зиждущейся на принципіальномъ базисѣ, имѣющей своимъ источникомъ опредѣленныя руководящія начала, самимъ закономъ положенныя въ основу отношеній администраціи къ городскому управленію.

Съ общественной точки зрѣнія, правильность или цѣлесообразность дѣйствій мѣстнаго самоуправленія, сообразно съ его основной задачей, опредѣляется мѣрою ихъ соотвѣтствія интересамъ мѣстнаго населенія. При этомъ, конечно, предполагается соблюденія и другого, отрицательнаго, условія,—именно того, что, соотвѣтствуя интересамъ населенія, эти дѣйствія въ то же время не нарушаютъ общегосударственныхъ интересовъ. На иной, несогласной съ этимъ, точки зрѣнія стоитъ дѣйствующее городовое положеніе. Пунктомъ 2 ст. 83 неправильными или нецѣлесообразными признаются дѣйствія город-

ского управленія, которыя «не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, *либо* явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія». Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія городового положенія недостаточно, чтобы дѣйствія городского управленія только *не нарушали* государственныхъ интересовъ; къ нимъ предъявляется положительное требованіе, чтобы они *соотвѣтствовали*, т. е. служили общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ. И хотя, вмѣстѣ съ тѣмъ, на администрацію возлагается также надзоръ, чтобы этими дѣйствіями не нарушались интересы мѣстнаго населенія, но допустимость и дозволительность такого нарушенія, очевидно, не исключается въ тѣхъ случаяхъ, когда, по мнѣнію администраціи, она вызывается соотвѣтствіемъ дѣйствій городского управленія общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ. А, вѣдь, случаи такого рода не только возможны, но даже почти на каждомъ шагу неизбѣжны. Достаточно напомнить, что въ главнѣйшей, такъ сказать, основной области мѣстнаго хозяйства, въ дѣлѣ обложенія, интересы мѣстнаго населенія находятся въ постоянномъ неразрѣшимомъ конфликтѣ съ общими государственными пользами и нуждами. Обращаясь, напр., хотя бы къ тому же оцѣночному сбору, мы можемъ не безъ достаточныхъ основаній утверждать, что во многихъ городахъ оцѣнка была бы уже давно значительно повышена, если бы не опасались, что отъ этого гораздо больше выгадаетъ *государственный* налогъ съ недвижимыхъ имуществъ, чѣмъ мѣстное городское хозяйство...

Каковы же тѣ требованія, которыя предъявляла и предъявляетъ администрація, исходя изъ начала служенія городского дѣла общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ? Съ точки зрѣнія администраціи, естественно было поставить на первый планъ заботу о томъ, чтобы ей даны были какъ можно болѣе широкія средства для развитія своей дѣятельности въ видахъ правительственныхъ и государственныхъ. Отсюда рядъ систематическихъ и все возрастающихъ требованій объ усиленіи ассигновокъ на полицію: на содержаніе увеличенныхъ ея штатовъ, на усиленную выдачу разъѣздныхъ, на устройство полицейскихъ телефоновъ, адресныхъ столовъ, на организацію ночной стражи, объѣздчиковъ и т. д. Во имя тѣхъ же общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ, администрація считаетъ себя обязанной оказывать энергичную под-

держку обращеннымъ къ городскому управленію требованіямъ и домогательствамъ различныхъ вѣдомствъ, далеко не всегда имѣющимъ подъ собою твердую опору закона. Муниципальная практика послѣднихъ восьми лѣтъ знаетъ сотни примѣровъ этого рода, особенно, въ области воинской квартирной повинности, въ дѣлѣ отвода земель или разрѣшенія производимыхъ различными вѣдомствами сооруженій. Какъ свидѣтельствуетъ та же практика, значительнымъ вниманіемъ администраціи пользуются также нѣкоторыя отрасли внѣшняго городского благоустройства, главнѣйшимъ образомъ тѣ, которыя имѣютъ существенное значеніе для интересовъ спокойствія и порядка. Наконецъ, какъ мы отмѣтили уже, администрація настойчиво добивается отъ городскихъ управленій усиленія городскихъ матеріальныхъ средствъ путемъ усиленія обложенія; ревнуя же о наиболѣе полномъ удовлетвореніи предъявляемыхъ ею требованій, она относится неодобрительно ко всякой ассигновкѣ, отвлекающей рессурсы городской кассы въ какомъ-либо другомъ направленіи. Отсюда цѣлый рядъ случаевъ, когда города тщетно добиваются осуществленія какой-нибудь мѣры, имѣющей удовлетворить насущные интересы мѣстнаго населенія, вродѣ, напр., открытія новаго учебнаго заведенія, выдачи стипендій, выкупа концессіоннаго предпріятія и т. п.

Тотъ путь, по которому усиленнымъ темпомъ пойдетъ реформированное городское управленіе, кажется, достаточно ясенъ. Является, однако, вопросъ: нѣтъ ли въ предположенномъ грядущемъ чего-нибудь такого, что окажется въ силахъ хотя нѣсколько измѣнить направленіе этого пути? Не будетъ ли въ этомъ смыслѣ благодѣтельной роль реформированной думы?

Никакихъ опредѣленныхъ свѣдѣній о функціяхъ будущей думы до сихъ поръ въ печати не появлялось. Но если уже въ настоящее время роль думы сведена почти къ роли совѣта при управѣ, то, соображаясь съ извѣстными основаніями реформы, можно считать за достовѣрное, что за грядущей думою будетъ оставлено только значеніе комиссіи экспертовъ. Роль ея будетъ двоякая. Во 1-хъ, чисто декоративная: благодаря этому выборному придатку къ чисто бюрократическому механизму городского управленія, на послѣднемъ будетъ развѣваться флагъ *самоуправленія*, на которое поэтому и падетъ въ глазахъ массы тяжесть отвѣтственности. Во 2-хъ, рефор-

мированная дума явится источникомъ той освѣдомленности, безъ которой, при сложности, особенно же мелочности городского дѣла, бюрократія была бы не въ состояніи вести его мало мальски, хоть съ внѣшней стороны прилично, безъ крупныхъ недоразумѣній и скандаловъ. Конечно, и въ качествѣ комиссіи экспертовъ и источника бюрократической освѣдомленности дума могла бы имѣть нѣкоторое благотворное значеніе,—только не при томъ составѣ, какой проектируется. Дѣло не только въ томъ, что этотъ составъ, какъ мы уже указали, сдѣлается чрезмѣрно бюрократическимъ. Главнѣйшій недостатокъ современнаго городского управленія заключается въ пренебреженіи къ интересамъ массы городского населенія и—что, собственно, въ значительной мѣрѣ тоже самое—въ невниманіи къ нуждамъ городскихъ окраинъ. Но въ обоихъ этихъ важнѣйшихъ отношеніяхъ проектируемые гласные-квартиранты, уплачивающіе не менѣе 2000 р. за квартиру, являются совершенно безнадежными. Нужды и потребности массы городского населенія имъ, безспорно, менѣе близки и знакомы, чѣмъ нынѣшнимъ гласнымъ—домовладѣльцамъ и промышленникамъ. Даже потребности основной массы квартирантовъ—средняго и низшаго слоевъ населенія—имъ должны быть совершенно невѣдомы и непонятны. Не найдется среди проектируемыхъ гласныхъ квартирантовъ и представителей окраинъ, такъ какъ тамъ квартиры въ 2000 р. большая рѣдкость. Если, такимъ образомъ, никакой пользы отъ нихъ ожидать нельзя, то *вредъ* за то возможенъ и вредъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, весьма значительный.

Мы не раздѣляемъ односторонняго взгляда тѣхъ, которые *всѣ* дефекты современнаго городского хозяйства сводятъ, какъ къ первоисточнику, къ господствующей, будто бы, въ современныхъ городскихъ думахъ классовой политикѣ. Мы думаемъ, что классовые интересы могутъ получить значеніе въ муниципальномъ дѣлѣ только по достиженіи имъ извѣстной довольно высокой стадіи развитія, только послѣ того какъ созданы уже тѣ примитивныя, основныя условія городского благоустройства, которыя одинаково необходимы всѣмъ классамъ населенія. Это значитъ, что у насъ на Руси муниципальная классовая политика могла получить замѣтное значеніе только въ весьма немногихъ, наиболѣе крупныхъ, городахъ. Да и здѣсь она является весьма слабо выраженной, благодаря ея недостаточ-

ной выдержанности и послѣдовательности. Для того и другого требуется такая сила классоваго сознанія и такая степень интеллигентности, какихъ еще нѣтъ у нашихъ гласныхъ домовладѣльцевъ и торговцевъ. Иное дѣло квартиранты, уплачивающіе 2000 рублей за квартиру, и располагающіе среднимъ, а то даже высшимъ образованіемъ, какъ хочется нѣкоторымъ наивнымъ публицистамъ, не справляющимся со статистикой нашей образованности. У этихъ квартирантовъ станетъ и классоваго сознанія, и интеллигентности и настойчивости, чтобы провести въ думѣ широко и послѣдовательно свою классовую политику, на смѣну нынѣшней. Принадлежа къ верхушкамъ класса квартирантовъ и не имѣя ни малѣйшаго представленія о потребности и нуждахъ его средняго и низшаго слоя, они не сумѣютъ принести какую-нибудь существенную пользу этимъ послѣднимъ, да едва ли и зададутся такой цѣлью. Но за то, несомнѣнно, обрушатся всей своей тяжестью на домовладѣльцевъ и торговцевъ, которые прежде всего, конечно, привлечены будутъ къ усиленному обложенію... А тѣ и другіе, конечно, не замедлятъ переложить новую тяжесть обложенія на плечи... квартирантовъ же, само собою разумѣется, не тѣхъ, которые платятъ 2000 руб. за квартиру, а тѣхъ, которые помельче, послабѣе и менѣе вооружены для противодѣйствія переложенію...

Итакъ, вотъ каковы послѣдствія городской реформы, если она будетъ произведена на основаніяхъ, о которыхъ возвѣстили газеты. Муниципальное дѣло быстро двинется впередъ по пути, все болѣе удаляющемуся отъ интересовъ мѣстнаго населенія. Оно будетъ обходиться все дороже и дороже, и населенію придется нести все возрастающее бремя городскихъ налоговъ. Подъ вліяніемъ роста налоговъ, неизбѣжно должно будетъ произойти вздорожаніе городской жизни, а, слѣдовательно, и ухудшеніе условій существованія массы городского населенія...

III.

Какою она должна быть?

Мы отмѣтили уже узость и односторонность, проявленныя частью нашей періодической печати, увидѣвшей центръ тяжести вопроса о городской реформѣ въ избирательной системѣ и

обусловленномъ ею личномъ составѣ городского общественнаго управленія. Прислушиваясь къ толкамъ этой печати, можно было придти къ заключенію, что стоитъ только улучшить избирательную систему, въ смыслѣ предоставленія избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ и установленія образовательнаго ценза, чтобы наше городское общественное управленіе сдѣлалось едва ли не идеаломъ муниципальнаго совершенства. При этомъ, понятно, совершенно упускалось изъ виду то, казалось бы, вполнѣ очевидное обстоятельство, что даже самая широкая и радикальная реформа избирательной системы будетъ все таки только *частной поправкой:* вѣдь муниципальный строй опредѣляется не только личнымъ составомъ, но и «кругомъ вѣдомства», и «предѣлами власти» и «порядкомъ дѣйствій» учрежденій городского управленія. И моменты эти не механически соединены между собой, а находятся въ органической связи, взаимно опредѣляя другъ друга, а въ общемъ, въ конечномъ итогѣ опредѣляясь тѣми цѣлями и задачами, которыя поставлены городскому управленію, слѣдовательно, той исходной точкой зрѣнія, на которой стоялъ законодатель, создавая тѣ или другія городскія учрежденія. Съ этой исходной точкой зрѣнія и слѣдовало бы прежде всего справиться, проектируя ту или другую частную поправку, ибо отъ нея зависитъ не только мѣра цѣлесообразности данной поправки, но и то или другое рѣшеніе вопроса о надеждахъ, которыя дозволительно возлагать на частныя поправки вообще. Такую справку мы и попытаемся здѣсь сдѣлать, причемъ намъ частью придется повторить то, на что мы обратили вниманіе уже нѣсколько лѣтъ тому назадъ, впрочемъ, въ формѣ болѣе бѣглой. То, что мы намѣрены ниже выяснить, лучше всего обнаружится путемъ сличенія нѣкоторыхъ статей городового положенія 1870 года съ соотвѣтствующими статьями нынѣ дѣйствующаго гор. полож. 1892 г.

Въ ст. 15 город. полож. 1870 года читаемъ: «учрежденія городского общественнаго управленія суть: 1) *городскія избирательныя собранія*, 2) городская дума и 3) городская управа». На ряду съ этимъ отдѣленіе I гл. II того же город. полож. было озаглавлено: «о городскихъ избирательныхъ собраніяхъ». Затѣмъ, въ соотвѣтствующихъ статьяхъ этого отдѣленія опредѣляется, что «избирательныя собранія *составляются* единственно для избранія гласныхъ» (ст. 16), причемъ они

«не имѣютъ права давать какія-либо инструкціи избраннымъ гласнымъ» (40), но это не лишаетъ ихъ права выражать свою коллективную волю по вопросамъ, непосредственно касающимся ихъ задачи, напр., назначать изъ своей среды ассистентовъ къ предсѣдательствующимъ въ собраніи, для собиранія и счета голосовъ (ст. 30). Наконецъ, лица, избранныя въ гласные, считаются «избранными собраніемъ», т.-е., ихъ выборъ признается *актомъ коллективной воли коллегіальнаго учрежденія.*

Обратимся теперь къ нынѣ дѣйствующему городовому положенію 1892 года. Его ст. 21 гласитъ: «учрежденія городского общественнаго управленія суть: 1) городская дума и 2) городская управа съ состоящими при ней исполнительными органами», а отдѣл. первое главы второй озаглавлено: «объ избраніи городскихъ гласныхъ». Воспрещенія давать гласнымъ инструкціи нынѣшнее гор. полож. не содержитъ, но въ такомъ запрещеніи и нѣтъ необходимости, такъ какъ нынѣ исключается вообще право собравшихся на выборы избирателей дѣлать какія либо постановленія, выражать свою коллективную волю, причемъ они лишены даже права назначать ассистентовъ, приглашеніе которыхъ предоставлено исключительно предсѣдательствующему. Наконецъ, вмѣсто прежней редакціи: «*избранными собраніемъ* признаются лица, получившія» и т. д., теперь редакція соотвѣтствующей ст. 46 такова: «для избранія въ гласные необходимо получить» и т. д. Едва ли не ясно, что дѣйствующее городовое положеніе, судя по его буквальному смыслу, допускаетъ избраніе гласныхъ, но не признаетъ городскихъ «избирательныхъ собраній», какъ коллегіальныхъ учрежденій городского общественнаго управленія. Правда, и въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи мы изрѣдка встрѣчаемся съ упоминаніемъ объ «избирательныхъ собраніяхъ», но единственно постольку, поскольку нельзя избѣгнуть этого выраженія, даже говоря о простомъ механическомъ собраніи избирателей, какъ «отдѣльныхъ посѣтителей», не имѣющихъ коллективной воли и не образующихъ коллегіальнаго учрежденія. И самый выборъ гласнаго, если строго придерживаться дѣйствующаго городового положенія, нужно признать не проявленіемъ этой воли, а чисто механическимъ соединеніемъ вокругъ даннаго имени опредѣленнаго количества отдѣльныхъ избирательныхъ голосовъ...

Быть можетъ, однако, мы придаемъ чрезмѣрное значеніе буквѣ дѣйствующаго городового положенія, имѣющимся въ немъ

случайнымъ пропускамъ, въ дѣйствительности не измѣняющимъ существа дѣла, сравнительно съ прежнимъ? Нисколько, ибо не трудно убѣдиться, что различіе въ буквѣ строго соотвѣтствуетъ различію въ духѣ закона, и что мы имѣемъ дѣло не съ несущественнымъ редакціоннымъ разногласіемъ, а съ обусловливающею его діаметральной противоположностью исходныхъ точекъ прежняго и нынѣ дѣйствующаго положенія. Посмотримъ, напр., что̀ гласила ст. 54 прежняго город. положенія: «городская дума представляетъ собою *все городское общество*. На семъ основаніи она входитъ въ обсужденіе дѣлъ, касающихся всего *городского общества* и дѣйствуетъ ея именемъ во всѣхъ случаяхъ, когда законъ требуетъ по симъ дѣламъ *общественнаго постановленія или приговора*». Пунктомъ же 11 ст. 55 городскимъ думамъ предоставлено было «опредѣленіе порядка дѣйствій исполнительной *общественной власти*». Въ городовомъ положеніи 1892 г. ничего подобнаго не имѣется. Точно также не найти въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи выраженій: «городское общество», «общественный приговоръ», «общественная власть». Городовое положеніе 1892 г. этихъ словъ не знаетъ, и не можетъ знать, потому что, въ прямое отрицаніе заключающихся въ нихъ понятій, выдвигаетъ на одно изъ первыхъ мѣстъ, въ качествѣ краеугольнаго камня возводимаго имъ муниципальнаго зданія, статью 7, которая гласитъ, что «городское общественное управленіе имѣетъ право именемъ *городского поселенія*... пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры» и т. д. Мы сейчасъ увидимъ, почему это такъ, и что это значитъ.

Если бы въ нашемъ распоряженіи не было даже никакихъ другихъ данныхъ, то уже одной приведенной выше ст. 54 было бы вполнѣ достаточно для убѣжденія, что для составителей город. полож. 1870 г. основнымъ, исходнымъ пунктомъ было понятіе «городского общества». Но къ нашимъ услугамъ, кромѣ того, имѣются еще извѣстные пятитомные «матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи», дающіе возможность прослѣдить шагъ за шагомъ за многотрудной законодательной работой, продуктомъ которой явилось городовое положеніе 1870 г. И достаточно перелистать первыя 10 страницъ I т. «матеріаловъ», чтобы убѣдиться, что исходнымъ пунктомъ при выработкѣ городового положенія 1870 г. было признаніе, что «городскіе обыватели, вслѣдствіе

совмѣстнаго жительства, *естественно*, связываясь между собою многими общими интересами, составляютъ изъ себя *одно цѣлое, общество*», соотвѣтственно чему на первый планъ, въ качествѣ основного начала реформы, и поставленъ былъ вопросъ о «составѣ городского общества» и объ «условіяхъ принадлежности къ оному», ибо единственно такой принадлежностью обусловилось право участія горожанъ въ завѣдываніи общественными дѣлами, выраженное въ формѣ активнаго или пассивнаго избирательнаго права. Въ ту пору законодатель разсматривалъ городское населеніе не какъ простую механическую сумму обывателей, живущихъ въ предѣлахъ одной городской черты, а именно, какъ ограническое цѣлое, какъ «естественный» союзъ лицъ, вольно или невольно связанныхъ общностью, частью со существующихъ, частью переплетающихся экономическихъ, культурныхъ и всякихъ иныхъ интересовъ, цѣлей и задачъ. *Городскому обществу* и было предоставлено самостоятельно вѣдать, по мысли составителей гор. полож. 1870 г., эти *свои* интересы, цѣли и задачи, частью тождественные и совпадающіе съ правительственными и общегосударственными, частью особые и существенно отъ нихъ отличные. Во всякомъ случаѣ, субъектомъ или носителемъ тѣхъ правъ и обязанностей, которыя созданы были город. положеніемъ 1870 г., каковы бы ни были ихъ характеръ, объемъ и содержаніе, и явилось *городское общество*, осуществлявшее свою волю, въ качествѣ самоуправляющагося союза, чрезъ посредство своихъ особыхъ органовъ управленія, особой *общественной власти* [1]). Свои полномочія эта общественная власть получала непосредственно изъ рукъ городского общества, организовавшагося для этого въ избирательныя собранія, бывшія по существу ничѣмъ инымъ, какъ видоизмѣненнымъ *общественнымъ сходомъ*. Въ подтвержденіе этого напомнимъ хотя бы, что въ своихъ замѣчаніяхъ на одинъ изъ первоначальныхъ проектовъ город. положенія второе отдѣленіе Собств. Е. И. В. Канцеляріи находило первую статью этого проекта, опредѣлявшую составъ город-

[1]) Само собою разумѣется, что мы имѣемъ тутъ въ виду только руководившія составителями гор. пол. 1870 г. намѣренія, а не существо тѣхъ функцій, которыя de facto предоставлены были органамъ городского общественнаго управленія. Въ дѣйствительности, почти никакой «власти» органы общественной власти тогда ни въ чемъ проявлять не могли, если не считать изданія обязательныхъ постановленій, при чемъ органамъ городского управленія не принадлежало даже права преслѣдованія за нарушенія ихъ.

ского общества, излишней, именно, какъ ненужное повтореніе того, что излагалось ниже въ соотвѣтствующихъ статьяхъ о составѣ городскихъ избирательныхъ собраній [2]); такъ что, слѣдовательно, вторымъ отдѣленіемъ послѣднія признавались вполнѣ идентическими съ городскимъ обществомъ. Затѣмъ, изъ журналовъ Высочайше учрежденной комиссіи по пересмотру проектовъ положенія о городскомъ общественномъ управленіи и устава о городскомъ хозяйствѣ ясно видно, что избирательныя собранія практиковались, именно, какъ упорядоченный «городской сходъ» («Матер.» т. III стр. 218). А въ журналѣ засѣданія 17 февраля, въ которомъ Вознесенскій посадскій голова Гарелинъ высказался противъ трехразряднаго дѣленія избирателей, читаемъ: «но всѣ прочіе гг. эксперты, а равно и всѣ члены комиссіи, признавали дѣломъ самой настоятельной необходимости удержаніе въ проектѣ нормальнаго правила, въ силу коего выборы гласныхъ... производились бы *не всѣмъ обществомъ въ совокупности, а посредствомъ отдѣльныхъ избирательныхъ собраній*» (Ibid). Такимъ образомъ, перечисляя учрежденія городского общественнаго управленія и ставя на первое мѣсто городскія избирательныя собранія, городовое положеніе 1870 года исходило изъ представленія всего городского общества, которое само завѣдуетъ общественными своими дѣлами.

Совсѣмъ на другой точкѣ зрѣнія стоитъ дѣйствующее городовое положеніе 1892 года. Изъ него исчезли городскія избирательныя собранія, въ которыхъ, въ глазахъ составителей гор. пол. 1870 г., олицетворялось городское общество. На мѣсто городского общества становится *городское поселеніе*, на мѣсто общественно-политическаго тѣла — теорриторіальная административная единица, управляемая государственными чиновниками, а соотвѣтственно этому, на мѣсто самоуправленія — управленіе мѣстностью на началахъ *казенной правительственной администраціи черезъ состоящихъ на государственной службѣ выборныхъ чиновниковъ*, т. е., по существу, тѣхъ же *выборныхъ приказныхъ*, приставленныхъ «къ царскому дѣлу».

Въ теченіи послѣднихъ 7—8 лѣтъ, неоднократно высказываясь въ печати по вопросамъ нашего городского общественнаго

[1]) «Матеріалы» т. I стр. 468 и т. III стр. 422.

управленія, мы всегда умышленно и сознательно избѣгали выраженія «городское самоуправленіе», которое, если изрѣдка и употребляется нами, то единственно по недосмотру. Въ насъ всегда было живо сознаніе, что если въ современномъ городскомъ управленіи и сохранились нѣкоторые слѣды самоуправленія, то это еще не дѣлаетъ его дѣйствительно самоуправленіемъ, между тѣмъ какъ частое употребленіе выраженія «городское самоуправленіе» только вноситъ путаницу въ понятія читателя и сбиваетъ съ толку общественное мнѣніе. И кто знаетъ, въ какой мѣрѣ такое неправильное словоупотребленіе сослужило службу противникамъ общественной самодѣятельности, въ какой степени содѣйствовало оно охлажденію тѣхъ или иныхъ общественныхъ слоевъ къ принципу самоуправленія? Но, именно, поэтому теперь не только не поздно, но при наличныхъ условіяхъ даже особенно необходимо открыто и ясно установить въ общественномъ сознаніи, что столь мало удовлетворительный, нынѣ предположенный къ пересмотру муниципальный строй, установленный городовымъ положеніемъ 1892 года, отнюдь не былъ самоуправленіемъ.

И въ самомъ дѣлѣ, какъ все спутано, неясно и туманно, сколько несовмѣстимаго и даже прямо противорѣчиваго въ современномъ муниципальномъ строѣ, когда мы подходимъ къ нему съ критеріемъ истиннаго самоуправленія! Но прикиньте къ нему мѣрку городского поселенія, управляемаго черезъ выборныхъ, но правительственныхъ, казенныхъ чиновниковъ— и какъ все сразу сдѣлается яснымъ и понятнымъ; несовмѣстимое окажется прекрасно согласованнымъ и дополняющимъ другъ друга, противорѣчія исчезнутъ, всѣ мелочи, всѣ частности дѣйствующаго городового положенія предстанутъ предъ нами въ качествѣ логическаго развитія одной основной идеи, образующаго единое стройное цѣлое. Съ понятіемъ самоуправленія совершенно несовмѣстимо внесенное въ дѣйствующее городовое положеніе начало назначенія (ст. 54 и 119), наряду съ сохраненіемъ выборнаго начала. Но отрѣшитесь отъ этого понятія, станьте на точку зрѣнія правительственной администраціи черезъ выборныхъ приказныхъ, — и это представится вполнѣ естественнымъ; сдѣлается понятнымъ, что выборное начало сохранено единственно, поскольку то предполагалось необходимымъ, въ видахъ облегченія администраціи задачи выбора служебнаго персонала... Вѣдь выборы, нужда-

ющіеся въ санкціи, въ утвержденіи избранныхъ, являются скорѣе только рекомендаціей кандидатовъ, а для такой рекомендаціи нѣтъ надобности выслушивать голосъ представителей всего городского общества, а достаточно справиться съ мнѣніемъ представителей какой-нибудь небольшой части его, той, конечно, которая предполагается почему-либо наиболѣе заслуживающей довѣрія администраціи и наиболѣе соотвѣтствующей ея видамъ [1]). Какъ логическое слѣдствіе отсюда—сокращеніе контингента избирателей путемъ повышенія избирательнаго ценза. Какъ объяснить, затѣмъ, съ точки зрѣнія истиннаго самоуправленія, ограниченіе компетенціи городской думы, низведенной до роли совѣта при управѣ, утвержденіе ея постановленій, вмѣшательство губернской администраціи въ ихъ существо, наконецъ, перенесеніе центра тяжести городского управленія въ коллегію выборныхъ чиновниковъ, образующихъ городскую управу? И какъ все это нормально, логично, даже прямо неизбѣжно опять таки съ точки зрѣнія административнаго управленія мѣстности черезъ выборныхъ чиновниковъ-приказныхъ!..

Выводъ изъ всего сказаннаго, кажется, можетъ быть только одинъ. Въ зданіи, сооруженномъ городовымъ положеніемъ 1892 года, нельзя перемѣнить ни единаго камня, не нарушивъ его цѣльности, безъ надежды въ то же время хотя сколько-нибудь увеличить его прочность и удобства. Совершенно непригодное для нормальной муниципальной жизни зданіе это не могутъ улучшить никакія частныя поправки, надстройки и перестройки. Тѣ поправки, которыя будутъ согласоваться съ общимъ его архитектурнымъ планомъ, съ его основными началами, по самому существу, ничего хорошаго дать не могутъ, ибо представятъ собою то, что народная поговорка характезируетъ, какъ перемѣну шила на швайку. Тѣ же поправки, которыя будутъ противорѣчить этому плану и его основаніямъ, только

[1]) Для городов. полож. 1870 г., именно, и характерна та настойчивость, съ которою его составители подчеркивали то, что новое общественное устройство въ городахъ открываетъ доступъ къ участію въ городскомъ управленіи «*всему* городскому населенію», «*всѣмъ* и *каждому*» изъ членовъ городского общества, заинтересованнымъ въ «справедливомъ и безобидномъ» рѣшеніи общественныхъ дѣлъ. Эта основная идея прежняго гор. полож. ясно и опредѣленно выражена еще въ «Программѣ для составленія соображеній относительно улучш. общ. учр. въ городахъ». («Матер.» т. I, стр. 16). Правда, полнаго осуществленія она не получила, благодаря послѣдовавшему въ дальнѣйшемъ съуженію понятія заинтересованности и соотвѣтственному установленію *особыхъ* условій принадлежности къ городскому обществу.

сдѣлаютъ зданіе еще болѣе безобразнымъ, еще менѣе пригоднымъ для сколько-нибудь цѣлесообразнаго пользованія имъ, внеся еще больше сумятицы и противорѣчій въ область, въ которой и такъ уже черезчуръ много сумбура и хаоса... Ибо дѣло тутъ въ непригодности, неудовлетворительности и нецѣлесообразности самого фундамента, на которомъ возведено зданіе, почему послѣднее и садится набокъ, и даетъ трещины и расползается во всѣ стороны.

Когда зданіе оказывается въ такой мѣрѣ непоправимо неудачнымъ, то остается только одно: перестроить его заново, перестроить его, начиная съ самаго основанія, — съ *реставраціи* упраздненнаго *самоуправляющагося «городского общества»*». Только на такомъ основаніи построенная городская реформа можетъ быть прочной, жизненной и достаточно широкой, чтобы объять и удовлетворить всѣ тѣ многочисленные и многообразные интересы и запросы, которыхъ не долженъ игнорировать послѣдовательно организованный муниципальный строй и которые теперь на $^2/_3$ остаются въ полнѣйшимъ пренебрежніи. Разъ субъектомъ правъ снова станетъ городское общество, то, при условіи надлежащей послѣдовательности (которой не было у гор. полож. 1870 г.), отсюда съ логической неизбѣжностью вытекаетъ такая избирательная система, въ силу которой городское представительство было бы представительствомъ этого общества во всей его цѣлости и во всемъ разнообразіи его состава. Затѣмъ, если городское управленіе, это — общество, вѣдающее свои общественныя дѣла, то и нѣтъ ни малѣйшаго основанія отказывать ему въ необходимой для этого *самостоятельности*, пока оно остается въ предѣлахъ, отмежеванныхъ ему *закономъ* въ интересахъ ненарушимости общихъ государственныхъ интересовъ. Отсюда же сами собою опредѣляются всѣ дальнѣйшія детали муниципальной организаціи, дѣлающія мѣстное управленіе истиннымъ самоуправленіемъ...

Цѣна 2 руб.

Складъ изданія у автора: СПБ., Спасская ул., д. № 24, кв. 7.